

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Κατεύθυνση: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«ΠΡΟΑΓΟΝΤΑΣ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΣΤΗΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ : Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ»**

Επιβλέπων : Καθηγητής Στ. Περράκης

Άννα Λύτρα – ΑΜ 1208Μ020

Σεπτέμβριος, 2010

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα Καθηγητή μου κ. Στέλιο Περράκη για την πολύτιμη βοήθειά του κατά την επιλογή του θέματος και την εκπόνηση της διπλωματικής αυτής εργασίας, όπως και για τη συμπαράστασή του καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών. Η προσήλωσή του στα δικαιώματα του ανθρώπου αποτέλεσε για μένα πηγή ιδιαίτερης έμπνευσης....

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
----------------------	----------

Α ' ΜΕΡΟΣ: Η ΠΟΡΕΙΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Εννοιολογικές προσεγγίσεις και ιστορική ανασκόπηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

1.1. Εννοιολογικές προσεγγίσεις.....	5
1.2. Ιστορική ανασκόπηση : Προς την αναγνώριση και νομική κατοχύρωση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.	
1.2.α: Από την αρχαιότητα στην μεταπολεμική Ευρώπη.....	7
1.2.β. Συμβουλίο της Ευρώπης : το λίκνο των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη.....	9
1.2.β.ι. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).....	10
1.2.β.ii. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.....	11
1.2.γ. Τα δικαιώματα του ανθρώπου στο πλαίσιο του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη. (ΟΑΣΕ).....	12

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ Τα δικαιώματα του ανθρώπου στα κείμενα των Συνθηκών και τις πολιτικές της ΕΕ.

2.1. Εισαγωγικά.....	14
2.2. Από τη Συνθήκη της Ρώμης στο Μάαστριχτ.....	16
2.3. Συνθήκη του Άμστερνταμ : Η ΕΕ αποκτά δημοκρατική ταυτότητα....	18
2.4. Η Συνθήκη της Νίκαιας.....	19
2.5. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	20
2.6. Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης - Τα Προγράμματα του Τάμπερε/Χάγης/Στοκχόλμης.....	23
2.7. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας.....	28

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Θεσμοί προαγωγής των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ΕΕ

3.1. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	31
3.2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	35
3.3. Το Δίκτυο των Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων για τα θεμελιώδη δικαιώματα.....	39
3.4. Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας και η μετάβαση στον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	44.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ : Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ – ΕΝΑΣ ΑΝΑΓΚΑΙΟΣ ΘΕΣΜΟΣ?

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Το χρονικό δημιουργίας του Οργανισμού

1.1. Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας (1999) στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (2003).....	48
1.2. : Η πρόταση της Επιτροπής και η τελική διαμόρφωση του Κανονισμού σε κρίσιμα ζητήματα.	
1.2.α. Η νομική βάση.....	51
1.2.β. Η δράση του Οργανισμού στον τρίτο πυλώνα.....	52
1.2.γ. Η αρμοδιότητα του ΟΘΔ σε σχέση με το άρθρο 7 ΣΕΕ.....	53
1.2.δ. Η ανάμειξη του Οργανισμού στον έλεγχο της «συμπεριφοράς» τρίτων κρατών στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου.....	54
1.2.ε. Η συμμετοχή του Οργανισμού κατά τον έλεγχο της νομοθεσίας...	54
1.3. Ένας νέος ευρωπαϊκός θεσμός γεννιέται: Τα θεμελιώδη δικαιώματα υπό το πρίσμα των μεθόδων της νέας διακυβέρνησης (new governance).	
1.3.α. Η έννοια των μεθόδων της νέας διακυβέρνησης.....	57
1.3.β. Η ανάδυση των ευρωπαϊκών οργανισμών.....	59
1.3.γ. Δικαιώματα του ανθρώπου και νέες μέθοδοι διακυβέρνησης -	

μπορούν πράγματι να συνδυαστούν?.....	62
---------------------------------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Το θεσμικό πλαίσιο του Οργανισμού

2.1. Η μορφή, ο σκοπός, οι αρμοδιότητες και το πεδίο εφαρμογής.	
2.1.α. Η μορφή	
2.1.α.ι. Ο ΟΘΔ ως οργανισμός παροχής πληροφόρησης.....	65
2.1.α.ii. Ο ΟΘΔ σύμφωνα με τις «Αρχές του Παρισιού».....	66
2.1.β. Ο σκοπός.....	68
2.1.γ. Οι αρμοδιότητες.....	68
2.1.δ. Το Πεδίο εφαρμογής.	
2.1.δ.(α). Η καθ' ύλην αρμοδιότητα.....	74
2.1.δ.(β). Η κατά τόπον αρμοδιότητα.....	75
2.2. Τα όργανα.	
2.2.1. Το Διοικητικό Συμβούλιο	
2.2.1.α. Σύσταση.....	76
2.2.1.β. Αρμοδιότητες.....	78
2.2.2. Το Εκτελεστικό Γραφείο.....	78
2.2.3. Η Επιστημονική Επιτροπή.....	79
2.2.4. Ο Διευθυντής.....	80

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η λειτουργία του Οργανισμού.

3.1. Το Πολυετές Πλαίσιο.....	81
3.2. Τα Ετήσια Προγράμματα Εργασίας για το 2010 και το 2011.....	83
3.3. Η Ανταπόκριση του Οργανισμού στο Πολυετές Πλαίσιο και τα ετήσια προγράμματα εργασίας.....	86
3.4. Η συνεργασία του Οργανισμού με τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς προαγωγής των δικαιωμάτων του ανθρώπου.	
3.4.1. Η συνεργασία του ΟΘΔ με το Συμβούλιο της Ευρώπης.....	89
3.4.2. Οι Εθνικές Επιτροπές Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η σχέση τους με τον Οργανισμό.....	93
3.4.3.. Ο ΟΘΔ και ο Ο.Η.Ε.....	96

3.4.4. Ο ΟΘΔ και ο ΟΑΣΕ.....	97
------------------------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : Παρόν και Μέλλον.....	97
---	-----------

ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	102
----------------------	------------

ΠΗΓΕΣ.....	105
-------------------	------------

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
ΚτΠ	Κοινωνία των Πολιτών
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΔΙHR	Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΟΘΔ	Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΠΘΔ	Πλατφόρμα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
ΣΕ	Συμβούλιο τη Ευρώπης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΣυνθΑμ	Συνθήκη του Άμστερνταμ
ΣυνθΛ	Συνθήκη της Λισσαβώνας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΧΘΔ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

*Στο σύζυγό μου, Ανδρέα, και τα παιδιά μου, Σοφία και Αριστοτέλη, που
με στήριξαν στη δύσκολη αυτή προσπάθεια....*

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η προσπάθεια μετάλλαξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ)¹ από μία αποκλειστικά Οικονομική Κοινότητα σε μία Πολιτική Ένωση - στην οποία πολλοί ευελπιστούν ότι θα καταλήξει μέσω της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης - αποτελεί ένα μοναδικό φαινόμενο.

Η διαδικασία της ολοκλήρωσης είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή επέκταση των πολιτικών της ΕΕ σε τομείς, που απομακρύνονταν από τον καθαρά οικονομικό στόχο της δημιουργίας μίας ενωμένης αγοράς, και που, μακροπρόθεσμα, θα της απέδιδαν επιπρόσθετα μία πολιτική ταυτότητα. Έτσι, βαθμιαία, ενσωματώθηκαν στα κείμενα των Συνθηκών διατάξεις για το περιβάλλον, την παιδεία, τη νεολαία, τον πολιτισμό, τη δημόσια υγεία, την αειφόρο ανάπτυξη.

Έναν από τους τομείς πολιτικής με θεμελιώδη σημασία που εμπίπτουν στο ενδιαφέρον της ΕΕ αποτελεί και ο τομέας των «δικαιωμάτων του ανθρώπου», των δικαιωμάτων δηλαδή που μεταβάλλουν το άτομο από απλό αντικείμενο δικαίου σε υποκείμενο δικαίου, μετατρέποντάς τον από απλό υπήκοο σε πολίτη.²

Η οικονομική και πολιτική εμβάθυνση της ΕΕ ενίσχυσαν τις πιέσεις από την πλευρά των κρατών μελών, ώστε να δημιουργηθεί μία ισχυρή και συνεκτική πολιτική πάνω στα ανθρώπινα δικαιώματα, καταρχήν λόγω της ελεύθερης διακίνησης αγαθών προσώπων υπηρεσιών και κεφαλαίων αλλά και κατά δεύτερον γιατί κάτι τέτοιο ήταν προαπαιτούμενο για την πολιτική ολοκλήρωση (*δημοκρατικές αρχές, ισότητα, κοινωνική δικαιοσύνη και σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τους πολίτες της Ένωσης.*)³

¹ Στην παρούσα εργασία θα χρησιμοποιείται ο όρος ΕΕ, τόσο όταν γίνεται αναφορά στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς πλέον, μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η πρώτη έχει απορροφηθεί από τη δεύτερη.

² Δαγτόγλου Πρόδρομος « Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα Α'» Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 9.

³ Η ιδέα ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν ενοποιητική δύναμη είναι κοινή, ιδιαίτερα στις ομοσπονδιακές κοινωνίες. Η αίσθηση ότι υπάρχουν κοινές αξίες οι οποίες προστατεύονται από την έννομη τάξη μπορεί να διευκολύνει τη δημιουργία μιας ένωσης όπου οι πολίτες αισθάνονται κοινή πίστη (π.χ. Η.Π.Α, Καναδάς). Αντίστοιχα στην ΕΕ -με δεδομένες τις διαφορές που υπάρχουν από τα προαναφερθέντα πολιτικά συστήματα- η εισαγωγή στις Συνθήκες της διάταξης για την ιθαγένεια (άρθρο 8 ΣΕΕ) με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και γενικότερα η ιδέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων μπορεί να θεωρηθεί ότι δίνει τη δυνατότητα να δημιουργηθεί μία ηθική βάση σε μία ένωση με κατεξοχήν οικονομικούς σκοπούς όπως είναι η ΕΕ. Grainne de Burca, "The language of rights and European Integration" στο «New Legal Dynamics of the European Union, Oxford University Press 1996 των G.Moore and J.Shaw Eds., σελ. 6-7.

Για το σκοπό αυτό, δημιουργήθηκαν, στην πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος, μια σειρά από υπηρεσίες αφιερωμένες, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στην προαγωγή και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας, Ευρωπαίος Επόπτης Προσωπικών Δεδομένων, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Δίκτυο Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα), με πιο πρόσφατο παράδειγμα αυτό του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που διαδέχθηκε και υποκατέστησε το Παρατηρητήριο και ξεκίνησε να λειτουργεί στις αρχές του 2007.

Αντικείμενο της εργασίας αποτελεί η τοποθέτηση του νεοσυσταθέντος Ευρωπαϊκού Οργανισμού στο γενικότερο πλαίσιο προαγωγής και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου που έχει δημιουργηθεί σε ευρωπαϊκό και ενωσιακό επίπεδο και η παρακολούθησή του, από τη γένεσή του μέχρι σήμερα, με επικέντρωση στην εξακρίβωση των λόγων που οδήγησαν στην δημιουργία του, την αποτύπωση της μορφής και του πεδίου δράσης του και τη διερεύνηση και καταγραφή της μέχρι σήμερα πορείας του, προκειμένου να διαπιστωθούν, τόσο το μέγεθος της συμβολής του στην προαγωγή των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όσο και οι προοπτικές που ανοίγονται με τη δημιουργία του στον τομέα αυτό στο πλαίσιο του ενοποιητικού εγχειρήματος.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη:

Στο Πρώτο Μέρος αναλύεται η πορεία που διανύθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και όχι μόνο, κατά την προσπάθεια διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης πάνω στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Στο πρώτο κεφάλαιο φιλοξενείται, καταρχήν, μία προσέγγιση των εννοιών «δικαιώματα του ανθρώπου», «θεμελιώδη δικαιώματα» και «προαγωγή των δικαιωμάτων» και, κατά δεύτερον, μια σύντομη ιστορική ανασκόπηση από την αρχαιότητα στην μεταπολεμική Ευρώπη, με σκοπό την επαφή με την ευρωπαϊκή παράδοση στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου, με σύντομη αναφορά στο Συμβούλιο της Ευρώπης, την ΕΣΔΑ και το ΕΔΔΑ αλλά και τον ΟΑΣΕ.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναζητούμε τα θεμελιώδη δικαιώματα στα κείμενα των Συνθηκών (ΣΕΚ, Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθήκη του Άμστερνταμ, Συνθήκη της Νίκαιας, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Συνθήκη της Λισσαβώνας) και στις πολιτικές και προγράμματα της ΕΕ και συγκεκριμένα

στον Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και τα σχετικά με τη διαμόρφωσή του Προγράμματα του Τάμπερε/Χάγης και Στοκχόλμης.

Οι θεσμοί που προάγουν τα δικαιώματα του ανθρώπου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν αντικείμενο μελέτης του τρίτου και τελευταίου κεφαλαίου του πρώτου μέρους της εργασίας μας:

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιλέγονται ως τα θεσμικά όργανα που έχουν εργασθεί πιο σκληρά για τα θεμελιώδη δικαιώματα, ενώ το Δίκτυο των Ανεξάρτητων Εμπειρογωμόνων, ως ο μοναδικός, ίσως, θεσμός που μπόρεσε να εισχωρήσει στα κράτη μέλη ασκώντας μια μορφή «ελέγχου» ως προς την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας, ως προκάτοχος του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εξετάζονται στη συνέχεια.

Στο Δεύτερο Μέρος η εργασία επικεντρώνεται στον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Στο πρώτο κεφάλαιο, έχοντας ανατρέξει στα χρόνια που προηγήθηκαν της δημιουργίας του και συγκεκριμένα από τη στιγμή που τέθηκε για πρώτη φορά το ζήτημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολονίας το 1999 έως και τη λήψη της σχετικής απόφασης το 2003 (πρώτο υποκεφάλαιο), εξετάζεται η αρχική πρόταση της Επιτροπής για την ίδρυση του Οργανισμού και το παρασκήνιο που οδήγησε τελικά στη διαφοροποίησή της ως προς συγκεκριμένα σημαντικά ζητήματα(δεύτερο υποκεφάλαιο).

Οι μέθοδοι της νέας διακυβέρνησης εμπίπτουν στη θεματική του επόμενου υποκεφαλαίου. Εξετάζεται η έννοια των μεθόδων της «νέας διακυβέρνησης» και η ανάδυση των Ευρωπαϊκών Οργανισμών (European Agencies) ως ένδειξη μετάλλαξης του τρόπου που ασκούνται οι πολιτικές στην ΕΕ, ενώ επιχειρείται μια απάντηση στο ερώτημα κατά πόσο τα δικαιώματα του ανθρώπου μπορούν, πράγματι, να ενταχθούν στη νέα αυτή αντίληψη.

Στο δεύτερο κεφάλαιο του Δεύτερου Μέρους εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : η μορφή, ο σκοπός, οι αρμοδιότητες, το πεδίο εφαρμογής και τα όργανα του Οργανισμού συνθέτουν το περιεχόμενο του πρώτου υποκεφαλαίου, ενώ η λειτουργία του με βάση το Πολυετές Πλαίσιο Εργασίας και τα ετήσια Προγράμματα Εργασίας για την τελευταία διετία (2010-2011) καθώς και η ανταπόκριση

στα Προγράμματα αυτά φιλοξενούνται στα επόμενα δύο.

Στο τέταρτο και τελευταίο υποκεφάλαιο του τρίτου κεφαλαίου η εργασία εστιάζει στη συνεργασία του Οργανισμού με ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς προαγωγής των θεμελιωδών δικαιωμάτων και δη με το Συμβούλιο της Ευρώπης, τις Εθνικές Επιτροπές των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών και τον Οργανισμό για την Ανάπτυξη και τη Συνεργασία στην Ευρώπη.

Στο τέταρτο κεφάλαιο του Δεύτερου Μέρους, επιχειρείται μια εκτίμηση του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων για το παρόν και αναζητούνται οι προκλήσεις για το μέλλον.

Για την αντιμετώπιση των ζητημάτων χρησιμοποιείται η σχετική ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία και αρθρογραφία, τα βασικά επίσημα κείμενα τεκμηρίωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι ανακοινώσεις και επίσημες εκθέσεις του Οργανισμού.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ
Η ΠΟΡΕΙΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΓΙΑ ΤΑ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ
Εννοιολογικές προσεγγίσεις και ιστορική ανασκόπηση των
θεμελιωδών δικαιωμάτων.

1.1. Εννοιολογικές προσεγγίσεις.

Αν και τα δικαιώματα του ανθρώπου έχουν αναδειχθεί – μεταπολεμικά, και ακόμη περισσότερο μετά το 2000 - σε ολόένα και πιο σημαντικό στοιχείο της θεσμικής δραστηριότητας και της συνταγματικής δομής στην Ευρώπη⁴, μια προσπάθεια εννοιολογικής προσέγγισης του όρου, θα μας φέρει αντιμέτωπους με πολλές και διαφορετικές εκδοχές, που δεν συμπίπτουν σε μια οικουμενικά αποδεκτή ερμηνεία.⁵

Γίνεται γενικά αποδεκτό ότι ο όρος «θεμελιώδη δικαιώματα» αποδίδει τον θεμελιακό χαρακτήρα των δικαιωμάτων αυτών, αφενός γιατί προβλέπονται στο Σύνταγμα, που αποτελεί το θεμελιώδη νόμο του κράτους, και αφετέρου γιατί καθορίζει τη νομική θέση των ατόμων μιας κοινωνίας περιλαμβάνοντας τόσο τα λεγόμενα ατομικά δικαιώματα (ελευθερία, αξιοπρέπεια κλπ) όσο και τα λεγόμενα κοινωνικά δικαιώματα (δικαίωμα του συναθροίζεσθαι, συνεταιρίζεσθαι κλπ) αλλά και τα πολιτικά δικαιώματα (δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι).

Από την άλλη πλευρά ο όρος «ανθρώπινα δικαιώματα» ή «δικαιώματα του ανθρώπου» έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως σε διεθνή κείμενα σχετικά με την

⁴ Samantha Besson, "The European Union and Human Rights : Towards a post – national human rights institution?", Human Rights Law Review 6:2(2006), σελ.324.

⁵ Στ. Περράκης «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου – Ηνωμένα Έθνη – Περιφερειακά Συστήματα», Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή 2009, σελ.6.

Η χρήση – τόσο στη θεωρία όσο και στην πρακτική- διαφορετικών όρων για την απόδοση της έννοιας των δικαιωμάτων του ανθρώπου («ατομικά δικαιώματα», «ατομικές ελευθερίες», «θεμελιώδη δικαιώματα», «δημόσιες ελευθερίες», «ανθρώπινα δικαιώματα» «δικαιώματα του ανθρώπου»), στην ουσία δεν απομακρύνει από τον εννοιολογικό πυρήνα του όρου παραπέμποντας στο σύνολο των κανόνων που - καταρχήν - περιλαμβάνονται στα Συντάγματα των κρατών, αφορούν στις σχέσεις μεταξύ των εξουσιαζόντων και των εξουσιαζομένων και καθορίζουν το ποσοστό ελευθερίας που τα μέλη μιας συγκεκριμένης κοινωνίας διαθέτουν σε σχέση με τον κρατικό καταναγκασμό που ασκείται μέσα σ' αυτή, προστατεύοντας την αξία και την προσωπικότητα του ανθρώπου. Στ. Περράκης, *ibid*.

προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε διεθνές επίπεδο.⁶

Στο πλαίσιο της ΕΕ χρησιμοποιείται κυρίως ο όρος «θεμελιώδη δικαιώματα», παραπέμποντας στη συνταγματική τους φύση και την προστασία τους από το Κοινοτικό Δίκαιο.⁷ Ο όρος αυτός απαντάται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αλλά και τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (άρθρο 6), ενώ ο όρος «δικαιώματα του ανθρώπου» έχει επίσης χρησιμοποιηθεί τόσο στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στις Συνθήκες (π.χ. άρθρο 10 Α ΣυνθΛΕΕ).⁸

Ως «προαγωγή», τέλος, των δικαιωμάτων νοείται η «ώθηση στην εξέλιξη, στην πρόοδο»⁹. Επομένως, ζητούμενο του πρώτου μέρους είναι η αναζήτηση των θεσμών/μηχανισμών που υφίστανται στο πλαίσιο της ΕΕ και οι οποίοι έχουν ως σκοπό τους ακριβώς αυτή την ώθηση στην εξέλιξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

⁶ Σύμφωνα με τη Διακήρυξη της Παγκόσμιας Διάσκεψης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου – Βιέννη 1993 – «όλα τα δικαιώματα του ανθρώπου είναι οικουμενικά, αδιαίρετα, αλληλοεξαρτώμενα και αλληλένδετα», Στ.Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου..» *op.cit.*, σελ.20.

Παρ' όλα αυτά τα διαφορετικά θεμελιώδη δικαιώματα (αστικά, πολιτικά, κοινωνικά και πολιτιστικά) δεν αντιμετωπίζονται ισότιμα από όλα τα Συντάγματα των κρατών μελών. Το Η.Β για παράδειγμα δίνει προτεραιότητα στα αστικά και πολιτικά δικαιώματα και δεν θεωρεί ως θεμελιώδη τα κοινωνικά δικαιώματα. Η ίδια η ΕΕ όμως εμμένει στην παγκοσμιότητα, την αδιαιρετότητα και την αλληλεξάρτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δημοκρατικών ελευθεριών. R.Marjo, 'Human Rights and Fundamental Freedoms in the European Union from the perspective of the applicant countries', University of Tampere, Department of Public Law Master's Thesis, 2004 σελ.14-15.

Άλλωστε η *οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών* διατυπώνονται πλέον ρητά στο άρθρο 21 παρ.1 της νέας ΣΕΕ μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας.

Στην παρούσα εργασία θα χρησιμοποιούνται τόσο ο όρος «ανθρώπινα δικαιώματα» ή «δικαιώματα του ανθρώπου», κυρίως όταν γίνεται αναφορά σε διεθνή κείμενα ή συμβάσεις, όσο και ο όρος «θεμελιώδη δικαιώματα», όταν γίνεται αναφορά σε συνταγματικά κείμενα των κρατών ή τα κείμενα των Συνθηκών της ΕΕ.

⁷ Στέλιος Περράκης «Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης?», στο Ευρωπαίων Πολιτεία, 2/2009, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 411. Ο συγκεκριμένος όρος είναι επίσης ο όρος που το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων χρησιμοποίησε στη νομολογία του από το τέλος της δεκαετίας του 1960, προκειμένου να αναγάγει τα βασικά δικαιώματα, τα οποία προστατεύονται από τα Εθνικά συντάγματα των κρατών μελών, σε (άγραφες) γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

⁸ Στ. Περράκης «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου..», *op.cit.*, σελ.9.

⁹ Μπαμπινιώτη Γ. «Λεξικό της νέας Ελληνικής Γλώσσας», Κέντρο Λεξικολογίας, Αθήνα 1998.

1.2. Ιστορική ανασκόπηση : Προς την αναγνώριση και νομική κατοχύρωση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

1.2.α: Από την αρχαιότητα στην μεταπολεμική Ευρώπη.

Το γεγονός ότι σήμερα μπορούμε να μιλούμε για μια «ευρωπαϊκή παράδοση» στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου, υπήρξε το αποτέλεσμα μιας μακράς διαδικασίας.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα *γεννιούνται* στην κλασική αρχαιότητα μαζί με τις έννοιες της ισότητας, της ισονομίας, της ισηγορίας και της ελευθερίας - της τελευταίας συνδεομένης με την ελεύθερη πόλη κράτος και όχι το ελεύθερο άτομο¹⁰ και τα «φυσικά δικαιώματα» ως επίκεντρο της θεωρίας των στωικών¹¹, *συμπληρώνονται* από τον χριστιανισμό με την αναδιαμόρφωση της έννοιας των δικαιωμάτων μέσω της ανάδειξης της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ισότητας και του διαχωρισμού της κρατικής εξουσίας από την πνευματική¹², *αποκτούν την πρώτη ιστορική καταβολή* τους με την καθιέρωση των βασικών αρχών του ρωμαϊκού δικαίου¹³, *κατοχυρώνονται νομικά* για πρώτη φορά στην Αγγλία (Magna Charta libertatum, 1215, Petition of Rights, 1628, Habeas Corpus Act, 1679 και Bill of Rights, 1688)¹⁴, *γίνονται πηγή έμπνευσης* μέσα από τις διακηρύξεις των φιλοσόφων του Διαφωτισμού του 18^{ου} αιώνα για τα επερχόμενα επαναστατικά κινήματα σε Η.Π.Α¹⁵ και Ευρώπη, οδηγώντας την επαναστατημένη Γαλλία του 1789 στην υιοθέτηση της «Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη»¹⁶, *συμπληρώνονται* μέσα από τη βιομηχανική επανάσταση, τη δημιουργία μιας νέας αστικής (βιομήχανοι - επιχειρηματίες) και μιας - εξίσου νέας - εργαστικής τάξης, την ανάπτυξη

¹⁰ Βλ. Δαγτόγλου Π.Δ., *op.cit.*, σελ.20

¹¹ Βλ. Στ.Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου...», *op.cit.* σελ. 7.

¹² Τσάτσος Δημήτρης, «Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ' Θεμελιώδη δικαιώματα - Ι. Γενικό Μέρος» Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1988, σελ. 55-56.

¹³ Πιο σημαντικές η αρχή «nullum crimen nulla poena sine lege», που αποτελεί ακόμη και σήμερα βασική αρχή προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και η διακήρυξη της ανεξίτηλης αρχής που αποτέλεσε την πρώτη ιστορική καταβολή των ατομικών δικαιωμάτων, Νάσκου Περράκη Π., «Μηχανισμοί Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου -Διεθνείς πράξεις, θεωρία και πρακτική» Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2008, σελ.36.

¹⁴ Βλ. Νάσκου Περράκη Π., *op.cit.* σελ.36-37 και Δαγτόγλου Π.Δ., *op.cit.* σελ.16-18.

¹⁵ Διακηρύξεις ατομικών δικαιωμάτων στις πολιτείες της Βιρτζίνια και της Πενσυλβανίας (1776) και Διακήρυξη της Αμερικανικής Ανεξαρτησίας.

¹⁶ Βλ. Νάσκου Περράκη Π., *op.cit.*, σελ 38

της σοσιαλιστικής θεωρίας και τη δημιουργία νέων μορφών θεμελιωδών δικαιωμάτων (συλλογικά δικαιώματα) και *καταρρακώνονται* στη δίνη δύο παγκόσμιων πολέμων.

Ειδικά μετά το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου, η απελπιστική κατάσταση στην οποία είχε περιέλθει η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η σφοδρή επιθυμία για την αποφυγή, με κάθε τρόπο, τυχόν επανάληψης παρόμοιων φαινομένων αλλά και η συνειδητοποίηση ότι ο ανεξέλεγκτος εθνικισμός προκαλεί αναπόφευκτα τον πόλεμο, ενθάρρυναν τη δημιουργία τόσο παγκόσμιων όσο και περιφερειακών Διεθνών Οργανισμών με κύριο στόχο την εμπέδωση της ειρήνης και τη μέριμνα για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Με αυτές τις σκέψεις δημιουργείται καταρχήν, το 1945, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (εφεξής Ο.Η.Ε.)¹⁷, ενώ με την «Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων» τα δικαιώματα του ανθρώπου «*κάνουν την πρώτη επίσημη, ρητή είσοδό τους στο διεθνές δίκαιο*».¹⁸

Η Οικουμενική Διακήρυξη υπήρξε περαιτέρω η έμπνευση, αλλά και η βάση, για το σχεδιασμό της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο ενός ευρωπαϊκού αυτή τη φορά οργανισμού¹⁹, του Συμβουλίου της Ευρώπης, μόλις δύο χρόνια αργότερα²⁰ συνοδευόμενη από τη ίδρυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

1.2.β. Συμβουλίο της Ευρώπης : το λίκνο των δικαιωμάτων του ανθρώπου

¹⁷ Με τη δημιουργία του Οργανισμού χαράσσεται μια νέα εποχή για τα δικαιώματα του ανθρώπου καθώς για πρώτη φορά αυτά εισάγονται στο διεθνές δίκαιο. Μέσω των διατάξεων του Καταστατικού Χάρτη του Ο.Η.Ε., επιβάλλεται στα κράτη μέλη του – τα οποία σήμερα φτάνουν τα 192 – η υποχρέωση μεταξύ τους συνεργασίας, για την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, από την οποία δεν μπορούν να απέχουν, προφασιζόμενα ανεπίτρεπτη παρεμβολή σε εθνικές τους υποθέσεις. Ωστόσο, έχει διατυπωθεί τόσο η άποψη ότι ο Χάρτης δεν είναι δεσμευτικός, όσο και η αντίθετη, ότι δηλαδή οι διατάξεις του – αν και αόριστα διατυπωμένες – δεσμεύουν νομικά τα κράτη μέλη αλλά και τα όργανα του Ο.Η.Ε. Ορθότερη φαίνεται να είναι η δεύτερη άποψη, βλ. Στ.Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου...», *op.cit.*, σελ. 51.

Για τις πολιτικές εξελίξεις στη διάρκεια του πολέμου, οι οποίες «ετοίμασαν» το έδαφος για τη δημιουργία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, βλ. Στ.Περράκης, *op.cit.*, σελ. 44-47.

¹⁸ Βλ. Στ.Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου...», *op.cit.* σελ.48.

¹⁹ Ας μην ξεχνάμε το γεγονός, ότι και οι δύο πρόσφατοι πόλεμοι είχαν την αφετηρία τους στην ευρωπαϊκή ήπειρο, κάτι που οδήγησε στην έκφραση του αιτήματος για τη δημιουργία ευρωπαϊκών συμφωνιών και Οργανισμών. Nuggent Neil, «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Αθήνα εκδ. Σαββάλα, 2003, σελ.47-49.

²⁰ Weiler J.H.H. and Alston Philip "An ever closer Union in need of a human rights policy : The European Union and Human Rights" Harvard Jean Monnet Working Paper 1/99, σελ.1

στην Ευρώπη.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης (ΣΕ - 1949), αποτελεί έναν πολιτικό, διακυβερνητικό οργανισμό με κύριο σκοπό την προώθηση της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, που σήμερα απαριθμεί 47 μέλη.

Η δημιουργία του προέκυψε από την ανάγκη στενότερης συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών, μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο ενός νέου πολέμου και να αναχαιτισθεί η αυξανόμενη μεταπολεμικά επιρροή της Σοβιετικής Ένωσης στα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.²¹

Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του Καταστατικού του *«Σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η επίτευξη μίας ευρύτερης ενότητας ανάμεσα στα μέλη του για το σκοπό της διατήρησης και πραγματοποίησης των ιδεών και αρχών που είναι κοινή τους κληρονομιά και διευκολύνει την οικονομική και κοινωνική ευημερία και πρόοδο»*, ενώ πλέον ασχολείται και με την προστασία της πολιτιστικής ταυτότητας και διαφορετικότητας των κρατών της Ευρώπης, την εξεύρεση λύσεων σε προβλήματα όπως οι διακρίσεις ενάντια σε μειονότητες, η ξενοφοβία, η έλλειψη ανοχής, το οργανωμένο έγκλημα²² αλλά και την -μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού - εγκαθίδρυση της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου στα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης. Οι πάνω από 200 συμφωνίες και συμβάσεις, όπως και τα όργανα του ΣυμβουλίουΕ²³, διαμορφώνουν ένα επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου με το οποίο τα κράτη μέλη του οφείλουν να

²¹ Το γεγονός αυτό ανάγκασε τον Βρεταννό Πρωθυπουργό Churchill να δηλώσει ότι θα έπρεπε να δημιουργηθούν οι «Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης», Nuyens Rory όπ.π.σελ.55-56, *«οι δε φόβοι τους οποίους εξέφρασε ήταν αρκετά ισχυροί ώστε να ωθήσουν τις κυβερνήσεις των δέκα κρατών μελών να υπογράψουν το Καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης»*, Κώστας Χρυσόγονος, *«Η ΕΣΔΑ μισό αιώνα μετά»*, στο *«Η επίδραση της ΕΣΔΑ στην ερμηνεία και εφαρμογή του Ελληνικού δικαίου»*, Γ.Κτιστάκης (Επιμέλεια), εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ.32.

²² Nuyens Rory, "The benefit of the EU Fundamental Rights Agency within Europe's Human Rights Regime - Are the EU and the Council fo Europe clashing on their human rights protection structures" διαθέσιμο στο http://essay.utwente.nl/702/1/scriptie_Nuijens.pdf, σελ.57.

²³ Τα σημαντικότερα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η Επιτροπή των Υπουργών (Committee of Ministers) και η Κοινοβουλευτική Συνέλευση (Parliamentary Assembly), ενώ άλλα όργανα είναι ο Γενικός Γραμματέας και ο Επίτροπος των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

συμμορφώνονται.²⁴

1.2.β.ι. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Κεντρικό σημείο αναφοράς στη διαμόρφωση ενός συστήματος αρχών και κανόνων στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποτελεί η ΕΣΔΑ, η πρώτη χρονικά αλλά και σημαντικότερη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, «ένα σύστημα αξιών και δικαιωμάτων του ανθρώπου που καταλαμβάνει σημαντική θέση στην κοινοτική δικαιοταξία»²⁵ το οποίο - εξαιτίας της απουσίας ενός κοινά αποδεκτού μοντέλου δημοκρατίας στην Ευρώπη - το Συμβούλιο χρησιμοποίησε, προκειμένου να καλλιεργήσει τις αναγκαίες αντιλήψεις σχετικά με την έννοια της δημοκρατίας και της δημοκρατικής κοινωνίας και ιδεολογίας.

Η σημασία της είναι βαρύνουσα περαιτέρω, γιατί παρέχει στους ιδιώτες, αλλά και τα κράτη μέλη, τη δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κατά πράξεων των κρατών μελών που παραβιάζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Εκτός από την ΕΣΔΑ, άλλα σημαντικά κανονιστικά κείμενα στο πλαίσιο του Συμβουλίου αποτελούν:

- ο *Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης* που επικεντρώνεται σε κοινωνικά δικαιώματα (δικαιώματα στέγασης, υγειονομικής περίθαλψης, εκπαίδευσης, εργασίας, κοινωνικής προστασίας, μη διάκρισης και μετακίνησης προσώπων). Για να ελέγχεται ο βαθμός σεβασμού της παραπάνω σύμβασης από τα κράτη μέλη, έχει δημιουργηθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, στην οποία τα κράτη μέλη καταθέτουν αναφορά ετησίως.
- η *Σύμβαση για την αποτροπή των βασανιστηρίων*,
- η *Σύμβαση-πλαίσιο για την προστασία των μειονοτήτων*,

²⁴ Τα κράτη που επιθυμούν να είναι μέλη του Συμβουλίου οφείλουν προηγουμένως να έχουν επικυρώσει την ΕΣΔΑ, ενώ η μη ευθυγράμμισή τους με το περιεχόμενο των αρχών που διαμορφώνουν το ιδιότυπο αυτό νομικο-πολιτικό πλαίσιο «μπορεί να οδηγήσει τα κράτη αυτά στο περιθώριο ή ακόμη και εκτός της ευρωπαϊκής οικογένειας». Με τον τρόπο αυτό η ΕΣΔΑ αποτελεί μια μορφή αναγκαστικού δικαίου (*jus cogens*), Στ.Περράκης «Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Δημόσια Τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία (?)», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, εκδότης: Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Ειδικό τεύχος 2001, σελ. 389.

²⁵ Στ. Περράκης «Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης?» *op.cit.*, σελ. 411.

- η Ευρωπαϊκή Σύμβαση εκδόσεως,

- η Σύμβαση της Βιοηθικής κ.ά.²⁶

Στην προσπάθειά του να μετατρέψει την Ευρώπη σε μία περιοχή ανθρωπίνων δικαιωμάτων το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αρωγό του το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο έχει αναγάγει, μέσω της νομολογίας του, την ΕΣΔΑ σε «συνταγματικό εργαλείο της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Τάξης».²⁷

1.2.β.ii. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου .

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), διεθνές δικαστήριο με έδρα το Στρασβούργο, ιδρύθηκε το 1959, με αρμοδιότητά την επιδίκαση διαφορών που προκύπτουν από την παραβίαση των δικαιωμάτων που προβλέπονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), ύστερα από αίτηση είτε κράτους μέλους είτε ιδιώτη, ο οποίος ωστόσο θα πρέπει προηγουμένως να έχει εξαντλήσει τα ένδικα μέσα που του παρέχονται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους καταγωγής ή διαμονής του.

Η σύνθεσή του περιλαμβάνει έναν δικαστή από κάθε κράτος μέλος, με εξαετή ανανεώσιμη θητεία, οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οφείλουν να είναι ανεξάρτητοι και δεν επιτρέπεται να δεσμευθούν σε οποιαδήποτε δραστηριότητα που δεν είναι συμβατή με το καθήκον ανεξαρτησίας και αμεροληψίας που προκύπτει από την δικαστική τους ιδιότητα.²⁸

Σήμερα το Δικαστήριο του Στρασβούργου αντιμετωπίζει δύο σημαντικά προβλήματα : αφενός έναν μεγάλο όγκο υποθέσεων, προερχόμενων κατά μεγάλο μέρος από την πτώση του τείχους του Βερολίνου, ο οποίος παρά την ψήφιση δύο Πρωτοκόλλων σχετικά με τη διαχείρισή του ²⁹ παραμένει

²⁶ Κώστας Χρυσόγονος,όπ.π, σελ.34.

²⁷ Απόφαση «Λοϊζίδου /Τουρκίας της 23.3.1995 και Κύπρος/Τουρκίας της 10.5.2001, Ν.Φραγκάκη «Ανθρώπινα δικαιώματα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση – Από την ΕΣΔΑ στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», ΝοΒ, Τόμος 50, τεύχος 8 , 2002, σελ.1414. Για το ζήτημα της ανάδυσσης μιας Ευρωπαϊκής Δημόσιας τάξης στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου βλ. Στ.Περράκης «Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Δημόσια Τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία (?)», op.cit.

²⁸ www.echr.coe.int, The ECHR in 50 questions σελ.4-5.

²⁹ 11ο Πρωτόκολο του 1998 και 14ο Πρωτόκολο του 2004, Nuyens Rory «The benefit of the EU Fundamental Rights Agency within Europe's Human Rights Regime ..», op.cit.

ιδιαίτερα υψηλός και αφετέρου την ελλιπή υλοποίηση των αποφάσεών του από τα κράτη μέλη.³⁰

Στα πενήντα χρόνια λειτουργίας του το ΕΔΔΑ έχει να επιδείξει ιδιαίτερα σημαντικό έργο. Η δυναμική και προοδευτική νομολογία του για τα δικαιώματα του ανθρώπου αποτελεί σημείο αναφοράς για τα δικαστήρια σε διεθνές επίπεδο αλλά και τις έννομες τάξεις των κρατών μελών του ΣΕ, συμβάλλοντας, αν όχι αποτελώντας τον βασικό μηχανισμό προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε ευρωπαϊκό επίπεδο.³¹

1.2.γ. Τα δικαιώματα του ανθρώπου στο πλαίσιο του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη. (ΟΑΣΕ).

Αν και δεν διαθέτει νομική προσωπικότητα, ο ΟΑΣΕ³² αποτελεί forum πολιτικού διαλόγου σε θέματα ασφάλειας, συνεργασίας, και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στο οποίο συμμετέχουν όλα τα ευρωπαϊκά κράτη αλλά και κράτη της Κεντρικής Ασίας, οι ΗΠΑ και ο Καναδάς. Οι αποφάσεις του δεν είναι δεσμευτικές και για το λόγο αυτό στηρίζεται στην πολιτική δέσμευση των κρατών για την εφαρμογή τους.

Στο πλαίσιο της ανθρωπίνης (τρίτης) διάστασης του ΟΑΣΕ, λειτουργεί το Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΟΔΙHR), το οποίο αποτελεί ένα από τα βασικά περιφερειακά όργανα ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον κόσμο και εδρεύει στη Βαρσοβία.³³

Το ΟΔΙHR οργανώνει ετήσιες συναντήσεις των κρατών μελών για τον

σελ.58-59.

³⁰ Κατά τη Συνεδρίαση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης το 2006 αναφέρθηκε ότι πολλά κράτη μέλη δεν εκτελούσαν επαρκώς τις δικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ(ιδιαίτερα η Ιταλία, η Ρωσική Συνομοσπονδία, η Τουρκία, η Ουκρανία και το Η.Β., ενώ παρόμοιες δυσκολίες αντιμετώπιζαν η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Λεττονία, η Μολδαβία, η Πολωνία και η Ρουμανία, Nuyens Rory, *op.cit.*, σελ. 60.

³¹ Στ.Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου..», *op.cit*, σελ. 190-192.

³² Οι αρχές της δεκαετίας του 1970 έφεραν ύφεση στις σχέσεις μεταξύ NATO και Συμφώνου της Βαρσοβίας και οδήγησαν στην υπογραφή της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι και τη δημιουργία της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΔΑΣΕ). Μετά την κατάρρευση των καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης και τη δημιουργία νέων ανεξάρτητων κρατών, προερχόμενων από την πρώην Σοβιετική Ένωση, η ΔΑΣΕ μετατράπηκε σε Οργανισμό (ΟΑΣΕ) το 1995, εκφράζοντας τη «*θεσμική σταθεροποίηση ενός Forum μεταξύ κρατών*», Χρ. Σατλάνης, «Θεμελιώδεις έννοιες και διαστάσεις της διεθνούς και ευρωπαϊκής έννομης τάξης – Μια εισαγωγή στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο», Α' τόμος, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2005, σελ.383.

³³ www.osce.org .

έλεγχο της εφαρμογής των υποσχέσεων που αφορούν στην διάσταση αυτή και χρησιμεύει ως πλαίσιο για την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειρογνωμοσύνης και τεχνικής βοήθειας με τους λοιπούς οργανισμούς, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης ³⁴ και, πλέον, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.³⁵ Στο πλαίσιο αυτό ο Οργανισμός δραστηριοποιείται σε τομείς όπως : Η παρατήρηση εκλογών, η ενίσχυση του κράτους δικαίου (π.χ. Παροχή βοήθειας για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης), παροχή βοήθειας για την αναθεώρηση της νομοθεσίας, προαγωγή της ελεύθερης μετακίνησης, ενδυνάμωση της δημοκρατικής διακυβέρνησης μέσω και της συμμετοχής των γυναικών, παροχή βοήθειας για την προστασία των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, κατάρτιση και εκπαίδευση για τα ανθρώπινα δικαιώματα, προαγωγή της ελευθερίας θρησκείας, προώθηση των δικαιωμάτων των Ρομά και των Σιντι, κ.ά.³⁶

Μέσω του ΟΑΣΕ, έχει αναπτυχθεί η ιδέα της αμοιβαίας ευθύνης στους τομείς της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ενώ η δυνατότητα που παρέχει στα κράτη μέλη να εκφράζουν τις ανησυχίες και τους προβληματισμούς τους στα ζητήματα που εμπίπτουν στο ενδιαφέρον του, συμβάλλει περαιτέρω στην ανάπτυξη ενός γενικότερου αισθήματος ασφάλειας.³⁷

³⁴ Νάσκου-Περράκη Π., «Το δίκαιο των διεθνών οργανισμών – η θεσμική διάσταση», Γ' έκδοση, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ.324.

³⁵ Για τη συνεργασία των δύο θεσμών βλ. σε αυτή την εργασία, Δεύτερο Μέρος, 3.4.4., σελ. 90.

³⁶ Ως προς την τελευταία αυτή διάσταση, ο ΟΑΣΕ έχει προωθήσει σημαντικό έργο, δίνοντας υπόσταση στο «ευρωπαϊκό δίκαιο των μειονοτήτων», το οποίο εξαιτίας των εξελίξεων στην Ευρώπη απέκτησε σταδιακά έναν ιδιαίτερο ρόλο , www.osce.org/odihr. Επιπλέον, μεταξύ των ενεργειών του ΟΑΣΕ προς την κατεύθυνση αυτή, συμπεριλαμβάνονται η δημιουργία θεσμών πρόληψης κρίσεων - όπως ο Υπατος Εκπρόσωπος για τις Εθνικές Μειονότητες και η προληπτική διπλωματία - αλλά και επίλυσης αυτών μέσω του Δικαστηρίου Διαιτησίας και Συνδιαλλαγής, Στ.Περράκης «Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Δημόσια Τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία , op.cit υποσημείωση 27, σελ 412-413.

³⁷ Νάσκου-Περράκη Π., «Το δίκαιο των διεθνών οργανισμών...», op.cit, σελ.327-328.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Τα δικαιώματα του ανθρώπου στα κείμενα των Συνθηκών και τις πολιτικές της ΕΕ.

2.1. Εισαγωγικά.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί τον πιο σημαντικό διεθνή, οικονομικό οργανισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο.³⁸

Το αρχικό, ωστόσο, όραμα των ιδρυτών της ΕΕ ήταν ο μετασχηματισμός της τότε Δυτικής Ευρώπης σε έναν ενιαίο οργανισμό με πολιτική αυτονομία στο διεθνές γίγνεσθαι, κάτι που γρήγορα φάνηκε ότι δεν μπορούσε να επαληθευθεί, τουλάχιστον άμεσα, εξαιτίας της αδυναμίας μετάλλας των εθνικών κρατών της Ευρώπης σε μία υπερεθνική οντότητα.

Για το λόγο αυτό επελέγη η ολοκλήρωση σε στάδια (step by step, σύμφωνα με τον πατέρα της Ευρώπης Jean Monnet), με αφετηρία την οικονομική και τελικό στόχο την πολιτική ολοκλήρωση.³⁹

Η ολοκλήρωση με το σύστημα των διαδοχικών βημάτων εξηγείται από τη λειτουργική και τη νεολειτουργική θεωρία με τη μέθοδο της εκχείλισης (spill over). Με τον τρόπο αυτό η ΕΚΑΧ ακολουθήθηκε από την ΕΚΑΕ και την ΕΟΚ⁴⁰.

Ευνόητο λοιπόν, ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, αρχικά, απουσίαζαν από τα κείμενα των Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων – η Κοινότητα δεν είχε καμία σχέση με τα δικαιώματα του ανθρώπου καθώς δεν είχε καμία σχέση με τη δημοκρατία⁴¹ - αλλά προστέθηκαν στη συνέχεια, με την επέκταση των δραστηριοτήτων της και την εγκαθίδρυση των αρχών του άμεσου αποτελέσματος και της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)⁴², το οποίο

³⁸ Νάσκου-Περράκη Π., *op.cit.*, σελ. 352.

³⁹ Χρ. Ροζάκης, Πρόλογος στο έργο του Π.Στάγκου «Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. VIII και IX.

⁴⁰ Grainne de Burca, "The language of rights and European Integration" στο «New Legal Dynamics of the European Union, Oxford University Press, 1996, των G. Moore and J. Shaw Eds., σελ. 5.

⁴¹ Στ.Περράκης, «Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης?», *op.cit.*, σελ. 407.

⁴² Σύμφωνα με το αναθεωρημένο με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας άρθρο 19 ΣΕΕ « Το

«έχτισε» ευφυώς την αρμοδιότητα της ΕΕ στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος.⁴³

Η αρχή του άμεσου αποτελέσματος θεμελιώθηκε με την απόφαση 26/62 Van Gend & Loos και την κρίση του ΔΕΕ ότι ιδιώτες θα μπορούν να επικαλούνται τα δικαιώματά τους που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων. Ως αποτέλεσμα της νομολογίας αυτής, κατέστη δυσδιάκριτη η ιεραρχία μεταξύ κοινοτικού, εθνικού και διεθνούς δικαίου και το ΔΕΕ οδηγήθηκε σε σχετική διευκρίνιση μέσω της απόφασης 6/64, Flaminio Costa vs. Enel, με την οποία καθιερώθηκε η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, δηλαδή η προτεραιότητά του έναντι του εθνικού δικαίου, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που τα δύο δίκαια είναι ασυμβίβαστα.

Με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώθηκε η απόφαση των κρατών μελών να μεταφέρουν ένα κομμάτι της εθνικής τους κυριαρχίας στο υπερεθνικό επίπεδο.

Περαιτέρω, η αρχή της υπεροχής έδωσε αφορμή στα Συνταγματικά Δικαστήρια της Γερμανίας και Ιταλίας να απαιτήσουν, προκειμένου να την αποδεχθούν, την συμπερίληψη στο κοινοτικό δίκαιο διατάξεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το ΔΕΕ αναγκάστηκε, έτσι, στην απόφασή του 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, να αναγνωρίσει τόσο τις συνταγματικές αρχές των κρατών μελών όσο και τις αρχές που απορρέουν από τις διεθνείς συμβάσεις τις οποίες έχουν συνυπογράψει, ως κοινές αρχές σε όλα τα κράτη μέλη.⁴⁴

Δειλά - δειλά η στάση της ΕΕ πάνω στα ανθρώπινα δικαιώματα άρχισε να μεταστρέφεται : ενώ αρχικά η πολιτική της ΕΕ εντασσόταν στο πεδίο της αρνητικής ολοκλήρωσης, περιλαμβάνοντας την απαγόρευση παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τον έλεγχο αυτής μέσω της δικαιοδοσίας του ΔΕΕ, στη συνέχεια παρατηρήθηκε μια «συνταγματοποίηση» των

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και ειδικευμένα δικαστήρια. Έτσι, πλέον, όταν αναφερόμαστε, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, στο ΔΕΚ θα χρησιμοποιούμε τον όρο *το Δικαστήριο* ενώ για το ΠΕΚ θα χρησιμοποιείται ο όρος *το Γενικό Δικαστήριο*. Τέλος, όταν χρησιμοποιείται ο όρος Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα νοούνται τόσο το Δικαστήριο όσο και το Γενικό Δικαστήριο.

⁴³ Στ.Περράκης, «Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Δημόσια Τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία», *op.cit.* σελ.411.

⁴⁴ Nuyens Rory "The benefit of the EU Fundamental Rights Agency within Europe's Human Rights Regime - Are the EU and the Council of Europe clashing on their human rights protection structures" *op.cit.* σελ.33-34.

θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τον έλεγχο τήρησής τους από τα κράτη μέλη και τα υποψήφια προς ένταξη κράτη, και, μόλις τα τελευταία χρόνια μια πιο θετική αντιμετώπιση, καθώς άρχισαν να υπάρχουν πολιτικές πρωτοβουλίες προς την ένταξη της πολιτικής για τα θεμελιώδη δικαιώματα στις βασικές δομές της ΕΕ, όχι μέσω επιβολής περιορισμών, αλλά με την αναγωγή τους σε αντικειμενικό στόχο που θα πρέπει να προάγεται από την ΕΕ.⁴⁵

Η διαδρομή που ακολούθησαν τα θεμελιώδη δικαιώματα, τόσο στο πλαίσιο των Συνθηκών, όσο και των πολιτικών της ΕΕ, καταγράφεται στη συνέχεια της εργασίας μας.

2.2. Από τη Συνθήκη της Ρώμης στο Μάαστριχτ.

Παρόλο που η Συνθήκη της Ρώμης (ΣΕΚ) περιελάμβανε τη σταδιακή εγκαθίδρυση μίας ενιαίας αγοράς μέσω της απελευθέρωσης του εμπορίου και της ελεύθερης μετακίνησης προϊόντων, υπηρεσιών, κεφαλαίου και εργατικού δυναμικού, ρυθμίζοντας, με τον τρόπο αυτό, ένα ευρύ φάσμα επιρροής που θα μπορούσε να οδηγήσει και σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν περιελάμβανε, ωστόσο στις διατάξεις της πρόβλεψη για την προστασία των δικαιωμάτων αυτών. Οι μοναδικές αναφορές αφορούσαν στην απαγόρευση των διακρίσεων βάσει εθνικότητας ή φύλου (άρθρα 48 και 119) σε σχέση με την εργασία, την αμοιβή, και τις λοιπές συνθήκες εργασίας.

Η αρχική αυτή επιφυλακτικότητα των έξι ιδρυτικών κρατών μελών να περιλάβουν διατάξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα βασίζεται σε δύο κυρίως λόγους : καταρχήν στην αντίληψη ότι η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα ήταν μία κατεξοχήν οικονομική Κοινότητα και οτιδήποτε είχε σχέση με τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν θα είχε καμία θέση στην κοινοτική δικαιοταξία, αποτελώντας αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα, και κατά δεύτερον στην άρνηση των κρατών μελών να επιτρέψουν την επέκταση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων πέρα από ό,τι ρητά προβλεπόταν στις Συνθήκες.

Αρκετά χρόνια αργότερα, στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης

⁴⁵ Nuyens Rory "The benefit of the EU Fundamental Rights Agency within Europe's Human Rights Regime – op.cit. σελ.31-32.

(ΕΕΠ), αναφέρεται ότι η ΕΟΚ έχει σκοπό την προώθηση της δημοκρατίας στη βάση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που αναγνωρίζονται από τα Συντάγματα και τους νόμους των κρατών μελών της και την ΕΣΔΑ, και ιδίως της ελευθερίας, της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Για πρώτη φορά η τότε Κοινότητα αντιλαμβάνεται την ανάγκη να προωθήσει τα ανθρώπινα δικαιώματα και όχι απλά να τα προστατεύσει, μετατρέποντάς τα σε αυτοτελή σκοπό της.⁴⁶

Την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ακολούθησε η *Συνθήκη του Μάαστριχτ* - η οποία αναγνωρίζει τα ανθρώπινα δικαιώματα ως ιδιαίτερα σημαντικά, ευρισκόμενα στον πυρήνα του κοινοτικού δικαίου. Εκτός από την αναφορά που γίνεται στο προοίμιο, όπου τα κράτη μέλη επιβεβαιώνουν την αφοσίωσή τους στις αρχές της δημοκρατίας, ελευθερίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, υπάρχει ρητή αναφορά στο άρθρο ΣΤ σύμφωνα με το οποίο «η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως είναι εγγυημένα από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών που υπεγράφη στη Ρώμη το 1950, και όπως απορρέουν από τις συνταγματικές παραδόσεις που είναι κοινές στα κράτη μέλη, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου».

Περαιτέρω, η ανάδυση ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα για την εξυπηρέτηση των αναγκών της ενιαίας αγοράς, έφερε την ΕΕ αντιμέτωπη με διαφορές μορφές οργανωμένου εγκλήματος, παράνομη διάλευση συνόρων, τρομοκρατία⁴⁷ - προερχόμενη κατά ένα μεγάλο μέρος από τα πρώην κομμουνιστικά καθεστώτα - και ανάγκασε τα κράτη μέλη να σκεφτούν σοβαρά τρόπους αντιμετώπισής τους προκειμένου να δημιουργηθεί ένας χώρος όπου ο ευρωπαίος πολίτης θα μπορεί να κυκλοφορεί ελεύθερα, με ασφάλεια και σύμφωνα με τις αρχές της δικαιοσύνης.⁴⁸ Κάτι τέτοιο θα τεθεί και επίσημα ως στόχος της ΕΕ με τη

⁴⁶ Σε συνδυασμό με το γεγονός ότι με την ίδια Συνθήκη αποφασίστηκε η πολιτική συνεργασία των κρατών, μπορεί κάποιος να υποθέσει ότι με την ΕΕΠ δημιουργήθηκε ο πρώτος σύνδεσμος ανάμεσα στα ανθρώπινα δικαιώματα και την προοπτική εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών. Zelal Basak Kizilkan, «The development of the EU's Human Rights Policy and its Human Rights Policies to Third Parties : Turkey as a case» (2006) διαθέσιμο στο <http://library.fes.de/pdf-files/stufo/04256.pdf>, σελ.12-13.

⁴⁷ Στ. Περράκης «ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» στο «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές» τ. Α' σελ.386-387.

⁴⁸ Παπαγιάννης Δονάτος, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο» Τρίτη έκδοση, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ.484. Για το Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας Δικαιοσύνης βλ. πιο κάτω, υποκεφάλαιο 2.6, σελ.21.

Συνθήκη του Άμστερνταμ.

2.3. Συνθήκη του Άμστερνταμ : Η ΕΕ αποκτά δημοκρατική ταυτότητα.

Οι βασικές αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ (ΣυνθΑμ) έχουν ως αντικείμενο τη βελτίωση της θέσης του ατόμου στην Ένωση και συμβάλλουν, τελικά, στον «εξανθρωπισμό» της ολοκλήρωσης⁴⁹.

Το άρθρο ΣΤ πλέον λαμβάνει τον αριθμό 6 και συμπληρώνεται με μία πρώτη παράγραφο στην οποία αναφέρεται ότι «*Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη*».

Έτσι, διακηρύσσονται πανηγυρικά οι «συνταγματικές αρχές» στις οποίες στηρίζεται η Ένωση. Οι αρχές αυτές προέκυψαν από την αλληλεπίδραση μεταξύ εθνικών συνταγμάτων και κοινοτικού δικαίου⁵⁰ και αποτελούν στο υπερεθνικό επίπεδο - τα βασικά στοιχεία μιας σύγχρονης συνταγματικής πολιτείας.

Η ΕΕ αποκτά πλέον - και τυπικά - δημοκρατική ταυτότητα⁵¹, τα δε θεμελιώδη δικαιώματα γίνονται, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 6 σεβαστά, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.⁵²

Με τη ΣυνθΑμ περαιτέρω καθιερώνονται:

α) η παρεμπόδιση της ένταξης στην ΕΕ κρατών που παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα (άρθρο 49 παρ.1 ΣΕΕ) και η πρόβλεψη επιβολής κυρώσεων στα κράτη μέλη που τα παραβιάζουν (άρθρο 7 ΣΕΕ).⁵³

⁴⁹ Στεφάνου Κων/νος, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», τ. Α' Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαιο, 6^η έκδοση, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2002, σελ.48.

⁵⁰ Σγουρίδου σε Β.Σκουρή « Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα» , ά 6 ΣΕΕ αρ.περ1, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2003.

⁵¹ Στ. Περράκης «Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης?», ορ.cit. σελ.407

⁵² Σγουρίδου σε Σκουρή, ορ.cit. αρ. 6 περ.5.

⁵³ Η ΣυνθΑμ δεν περιελάμβανε τη σημερινή πρώτη παράγραφο του άρθρου 7, η οποία προστέθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας και για την οποία γίνεται λόγος στο επόμενο κεφάλαιο. Αυτό που προβλεπόταν πριν αυτή την προσθήκη, αφορούσε τον μηχανισμό πρόληψης σύμφωνα με τον οποίο «το Συμβούλιομετά από πρόταση του ενός τρίτου των κρατών μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει σύμφωνη γνώμη του ΕΚ, δύναται να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος αρχών που μνημονεύονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 6...».

β) η επέκταση της αρμοδιότητας του ΔΕΕ σε σχέση με την εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου 6 (άρθρο 46 εδ.δ' ΣΕΕ)

γ) Η παροχή εξουσιοδότησης στην Κοινότητα προκειμένου να θεσπίσει μέτρα με σκοπό την κατάργηση κάθε μορφής διάκρισης (άρθρα 12 και 13 ΣΕΚ).

δ) Η προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 286 ΣΕΚ).

ε) Η πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα.(άρθρο 255ΣΕΚ)

στ) Η αναγνώριση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων (άρθρο 136 ΣΕΚ).⁵⁴

ζ) Η εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.⁵⁵

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτέλεσε το πιο σημαντικό - έως τότε- βήμα προς την θεμελίωση μιας συνεκτικής πολιτικής της Ένωσης στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς θεσπίστηκε για πρώτη φορά ένα σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, απαγόρευσης των διακρίσεων και ενίσχυσης των αρχών της ισότητας.⁵⁶

2.4. Η Συνθήκη της Νίκαιας υπεγράφη τον Φεβρουάριο του 2001 και είχε ως βασικό στόχο να προετοιμάσει την Ένωση για την επερχόμενη μεγάλη διεύρυνση, προκειμένου να μην οδηγηθεί σε θεσμική παράλυση⁵⁷. Στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η συμβολή της Συνθήκης της Νίκαιας έγκειται στη βελτίωση του άρθρου 7 ΣΕΕ με το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, προβλέπεται η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε κράτη μέλη που παραβιάζουν τα ανθρωπίνια δικαιώματα.

Η Συνθήκη της Νίκαιας συμπλήρωσε με ένα μηχανισμό πρόληψης (ά.7

⁵⁴ Με το άρθρο 136 ενσωματώθηκε στη Συνθήκη το άρθρο 1 του Κοινωνικού Πρωτοκόλλου και αναγνωρίστηκαν τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα με την αναφορά στους Κοινωνικούς Χάρτες του 1961 και του 1989. Σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 13 που αφορά στην απαγόρευση και την αρχή της καταπολέμησης των διακρίσεων, αποτελούν τη βάση προκειμένου να θεμελιωθεί η νομολογία του ΔΕΕ στο ζήτημα της προστασίας των δικαιωμάτων αυτών. Η αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων και η συμπερίληψή τους στις ατομικές ελευθερίες συνιστά την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ιδιότητα ή Κοινωνική Ιθαγένεια του πολίτη της Ένωσης. Ιωαννίδου σε Σκουρή «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ευρωπαϊκή Ένωση», *op.cit.* Άρ.136 περ.5-6., σελ.1014-1016.

⁵⁵ Με την εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης «*αυξάνουν και επεκτείνονται οι δράσεις που κρύβουν κινδύνους για τα θεμελιώδη δικαιώματα με σημείο αιχμής τις ευαίσθητες περιοχές των θεωρήσεων, του ασύλου, της μετανάστευσης και της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (Τίτλος IV ΣΕΚ) και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις (Τίτλος VI ΣΕΚ)*», Καριψιάδη Γιώργου, «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε προοπτική», Το Σύνταγμα Τεύχος 6/2001, διαθέσιμο στο www.tosyntagma.ant-sakkoulas.gr/theoria/item.php

⁵⁶ Π.Κ.Ιωακειμίδης «Η Συνθήκη του Άμστερνταμ – νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα απο-ολοκλήρωσης?», Εκδ. Θεμέλιο, 1998, σελ.75.

⁵⁷ Στεφάνου Κων/νος, *op.cit.*, σελ. 50

παρ.1)⁵⁸ τον κατασταλτικό μηχανισμό επιβολής κυρώσεων των παρ. 2 έως 5. Και οι δύο αυτοί προβλεπόμενοι μηχανισμοί αφορούν τα κράτη μέλη όπου διαπιστώνεται, είτε σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης, είτε υπάρχουσα σοβαρή και διαρκής παραβίαση. Με τη νέα παράγραφο του άρθρου 7⁵⁹, επομένως, τίθεται μία ασφαλιστική δικλείδα για την εφαρμογή του άρθρου 6 ΣΕΕ.⁶⁰

2.5. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Λίγο πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας, και συγκεκριμένα τον Δεκέμβριο του 2000, εγκρίθηκε επίσημα από τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η απόφασή τους αυτή υπαγορεύθηκε από την ανάγκη αφενός διευκρίνισης σχετικά με το ποια θεμελιώδη δικαιώματα είναι πράγματι σεβαστά στο επίπεδο της ΕΕ – ήδη «η ΕΚ/ΕΕ αναζητούσε έναν κατάλογο δικαιωμάτων

⁵⁸ Η ανάγκη ενίσχυσης του κατασταλτικού μηχανισμού με τη δημιουργία ενός μηχανισμού πρόληψης δημιουργήθηκε εξαιτίας της ανάδυσης του νεοναζιστικού Αυστριακού κόμματος το 2000. Με αφορμή το γεγονός αυτό, τα κράτη μέλη απαίτησαν την άμεση ανταπόκριση σε περίπτωση παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ΕΕ., Nuyens Rory, *op.cit.*,σελ37.

⁵⁹ Τόσο ο μηχανισμός πρόληψης όσο και αυτός της καταστολής που προβλεπονται από το άρθρο 7 ΣΕΕ αναπτύσσονται σε δύο στάδια : καταρχήν εντοπίζεται η ύπαρξη σοβαρού κινδύνου ή σοβαρής /διαρκούς παραβίασης και κατά δεύτερον το Συμβούλιο - αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία - είτε απευθύνει συστάσεις, είτε επιβάλλει τις προβλεπόμενες κυρώσεις. Τα κράτη μέλη μπορούν να υποβάλλουν παρατηρήσεις, ενώ προβλέπεται η σύνταξη έκθεσης από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες.

Στην όλη διαδικασία δεν προβλέπεται η δυνατότητα ελέγχου από το ΔΕΕ. Παρόλα αυτά στην περίπτωση που επιβληθεί αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου ενός κράτους μέλους, ορθό είναι η σχετική απόφαση του Συμβουλίου να υπόκειται στο δικαστικό έλεγχο του ΔΕΕ, εφόσον η αναστολή δικαιωμάτων ψήφου προβλέπεται στο άρθρο 309 ΣΕΚ το οποίο και εμπίπτει στο σχετικό δικαιοδοτικό έλεγχο. Η επιβολή τέτοιων κυρώσεων δεν έχει εφαρμοστεί -ούτε και αναμένεται - στα κράτη μέλη της Ένωσης που υπόκεινται σε συνταγματικούς κανόνες. Έχει όμως αξία εφαρμογής στα υπό ένταξη κράτη. Σγουριδου σε Σκουρή, *op.cit.*, ά.7 περ.4 σελ.60-61.

⁶⁰ Για να μπορεί να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη σοβαρής ή διαρκούς παραβίασης θα πρέπει να να βρίσκονται υπό διακύβευση τουλάχιστον δύο από τις τέσσερις αρχές που θεμελιώνει το άρθρο 6 (ελευθερία, δημοκρατία, σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και κράτος δικαίου) και η διακύβευση αυτή να είναι άμεση και προφανής. Με την πρόβλεψη αυτή, σύμφωνα με κάποιους μελετητές, υπάρχει υπερ του δέοντος επέμβαση στη συνταγματική τάξη των κρατών μελών, καθώς μέσω του μηχανισμού ελέγχεται κάθε εθνική κανονιστική ή διοικητική πράξη που μπορεί να παραβιάζει τα προβλεπόμενα από το άρθρο 6 δικαιώματα. Ωστόσο, η ανάμειξη στη διαδικασία τόσο του Συμβουλίου, στο οποίο μετέχουν εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των λαών των κρατών μελών, όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του οποίου οι αντιπρόσωποι ούτως ή άλλως εκλέγονται απευθείας από τα κράτη μέλη, δίνουν στο μηχανισμό την απαραίτητη νομιμοποίηση. Σγουριδου σε Σκουρή, *op.cit.*, άρ. 7 περ.3. σελ 59-60.

του ανθρώπου να καταρτίσει ή μια συμβατική πράξη να προσχωρήσει»⁶¹- και αφετέρου της ύπαρξης δικαστικού ελέγχου σε περίπτωση που οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ βρίσκονταν σε αντίθεση με τα δικαιώματα αυτά.⁶²

Το φάσμα και το περιεχόμενο του Χάρτη εκτείνεται πολύ περισσότερο από αυτό της ΕΣΔΑ, καθώς περιλαμβάνει, για πρώτη φορά σε ενιαίο κείμενο, - εκτός από τα αστικά /πολιτικά -και τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και θέτει την Ένωση ως οντότητα βασισμένη στην ελευθερία και την ευημερία του ατόμου, δημιουργώντας στα άτομα μια βεβαιότητα σχετικά με το ποια δικαιώματα έχουν απέναντι στους θεσμούς της ΕΕ και τη νομική σιγουριά ότι μπορούν να τα διεκδικήσουν.⁶³

Η προστιθέμενη αξία του Χάρτη έγκειται στο γεγονός ότι συγκεντρώνει δικαιώματα τα οποία μέχρι τώρα ήταν διασκορπισμένα σε διάφορα διεθνή και εθνικά μέσα, αποτελώντας την ίδια την ουσία του κοινού ευρωπαϊκού κεκτημένου στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁶⁴

Τα δικαιώματα αυτά κατατάσσονται σε έξι ενότητες (αξιοπρέπεια, ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη, δημοκρατία και δικαιοσύνη) που αντιστοιχούν σε έξι αρχές - βάθρα του ευρωπαϊκού θεσμικού και πολιτικού πολιτισμού.⁶⁵

Η σχέση μεταξύ του Χάρτη και της ΕΣΔΑ αποτέλεσε αντικείμενο

⁶¹Στ.Περράκης, «Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης?», *op.cit.* σελ.413.

⁶² Τη σύνταξη του Χάρτη είχε αναλάβει μια Συνέλευση (εκπρόσωποι των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών, ένας αντιπρόσωπος του προέδρου της Επιτροπής και μέλη του ΕΚ και των εθνικών Κοινοβουλίων ⁶²) υπό τις εντολές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας και της Γερμανικής Προεδρίας το 1999, προκειμένου τα θεμελιώδη δικαιώματα να καταστούν πιο σαφή και εμφανή στους πολίτες της ΕΕ. Επιπλέον δημιουργήθηκε διαδικτυακή πλατφόρμα διαλόγου που έδωσε την ευκαιρία τόσο σε ιδιώτες όσο και στην κοινωνία των πολιτών να συμμετέχουν με την έκφραση των απόψεών τους στη διαμόρφωση και την εξέλιξη των συζητήσεων. «Οικοδομώντας μια Ευρωπαϊκή Κοινότητα Αξιών», Κέντρο πληροφόρησης Europe Direct ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα 2009.

⁶³ Bilen Ali, "EU Charter: Rival or complementary?", 2005, διαθέσιμο στο http://www.justice.gov.tr/e-journal/pdf/Bilen_Thesis.pdf. σελ.24

⁶⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Σχετικά με τη νομική φύση του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», COM(2000)644τελικό, σελ.2.

⁶⁵ Σγουρίδου σε Σκουρή, *op.cit.*, άρ. 6 περ.9 σελ. 54-55.

Η επιφυλακτικότητα των κρατών μελών να εκχωρήσουν μέρος της κυριαρχίας τους εκδηλώθηκε και στην περίπτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Για το λόγο αυτό ο Χάρτης δεν ενσωματώθηκε στις Συνθήκες, ενώ προσαρτήθηκε σε αυτές με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, αποκτώντας ισχύ Συνθήκης. Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, σύμφωνα με το άρθρο 51 του ΧΘΔ, αφορά στα όργανα, τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς της ΕΕ με σεβασμό στην αρχή της επικουρικότητας και δεν δημιουργεί περαιτέρω αρμοδιότητες ή εξουσίες για την ΕΕ.

διαφωνιών, καθώς διατυπώθηκαν αμφιβολίες, αν η υπογραφή του Χάρτη θα υπονόμει τη δύναμη της ΕΣΔΑ, σε περίπτωση που ενσωματωνόταν στο πρωτογενές δίκαιο μέσω των Συνθηκών. Το ζήτημα αντιμετωπίζει τόσο η διάταξη του άρθρου 52 παρ.3, σύμφωνα με το οποίο *«στο βαθμό που ο Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα που διασφαλίζονται στην ΕΣΔΑ, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση»*⁶⁶, όσο και με αυτή του άρθρου 53 που αναφέρει ότι *«καμία διάταξη του παρόντος Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορίζουσα ή θίγουσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που αναγνωρίζονται στα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής από το δίκαιο της Ένωσης, το διεθνές δίκαιο καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες είναι μέρη η Ένωση, η Κοινότητα, ή όλα τα κράτη μέλη, και ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και από τα συντάγματα των κρατών μελών»*.

Η συμβολή του Χάρτη δεν περιορίζεται, τέλος, μόνο στο εσωτερικό της ΕΕ. Οι υποψήφιες προς ένταξη χώρες είναι υποχρεωμένες να ευθυγραμμίζονται με το κοινοτικό κεκτημένο και, επομένως, και με τα θεμελιώδη δικαιώματα, που αποτελούν γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και προβλέπονται στο Χάρτη. Από την άλλη πλευρά, τα θεσμικά όργανα αυτοδεσμεύονται να σέβονται τις διατάξεις του Χάρτη σε όλο το φάσμα της δράσης τους, άρα και στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.

Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 11 ΣΕΕ (άρθρο 21 με τη νέα αρίθμηση της ΣυνθΛ) , κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, η Ένωση έχει ως στόχο την ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Οι ίδιες υποχρεώσεις ίσχυαν και για την, μέχρι πρότινος υφιστάμενη, ΕΚ σύμφωνα με το άρθρο 177 παρ.2 ΣΕΚ⁶⁷, όπου τονιζόταν ότι κατά τη

⁶⁶ Με τη διάταξη αυτή φαίνεται ότι η ΕΣΔΑ χρησιμοποιείται όχι μόνο ως ερμηνευτικό εργαλείο αλλά και ως εργαλείο κάλυψης των τυχόν ελλείψεων του ίδιου του Χάρτη, όσον αφορά τα δικαιώματα που προστατεύει Τζούλια Ηλιοπούλου – Στράγκα «Ο Χάρτης των θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ : Από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα» στο Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1/2008, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, σελ.113-114.

⁶⁷ Η συγκεκριμένη διάταξη έχει διαφοροποιηθεί πλέον με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και έχει πάρει τον αριθμό 208 ΣΛΕΕ. Παρ' όλα αυτά στη νέα διάταξη δεν γίνεται ρητή αναφορά

συνεργασία για την ανάπτυξη η Κοινότητα συμβάλλει στο γενικό στόχο της εδραίωσης της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Τα ανθρώπινα δικαιώματα υπάρχουν, τέλος, ως ρήτρα, σχεδόν σε όλες τις διεθνείς συμφωνίες της Κοινότητας με τρίτες χώρες. Στην περίπτωση αυτή εμπίπτουν οι συμφωνίες στο πλαίσιο της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας, της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας κ.ά.⁶⁸

Παρόλες τις αντικρουόμενες απόψεις ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αν και δεν ενσωματώθηκε στις Συνθήκες, αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο, από τη στιγμή που η Συνθήκη της Λισσαβώνας τέθηκε σε ισχύ. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται τη δυνατότητα επίκλησης του Χάρτη ενώπιον των Δικαστηρίων της Ένωσης ⁶⁹, ενώ *«η προστασία των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη πρέπει να κατευθύνει το σύνολο των νομοθετικών και πολιτικών πρωτοβουλιών της ΕΕ»*⁷⁰

2.6. Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης - Τα Προγράμματα του Τάμπερε/Χάγης/Στοκχόλμης.

Μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, οπότε και η εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης τέθηκε επίσημα ως στόχος της ΕΕ, υπήρξε ταχεία εξέλιξη στον τομέα Δικαστικών και Εσωτερικών υποθέσεων - του παλαιού δηλαδή τρίτου πυλώνα της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Με την εγκαθίδρυση του «Χώρου» ενισχύονται και προωθούνται κοινές πολιτικές σε ευαίσθητους για τα εθνικά κράτη και τον πολίτη τομείς. Θεμελιωμένος πάνω στην ανάγκη να καταργηθούν οι περιορισμοί και τα εμπόδια και οι πολίτες να κυκλοφορούν ελεύθερα στο πλαίσιο της Ενιαίας Αγοράς, οι πολιτικές που εμπερικλείει έχουν ως αντικείμενο αυτή ακριβώς την ελευθερία της κυκλοφορίας. Έτσι, εντάσσονται στο «Χώρο» οι

στην εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου και στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών όπως γινόταν στο άρθρο 177 παρ.2 ΣΕΚ.

⁶⁸ Καριψιάδη Γιώργου, *op.cit.*, σελ.6.

⁶⁹ F.G.Jacobs "The EU Charter of Fundamental Rights" στο "Accountability and Legitimacy in the European Union", ed. by Anthony Arnall & Daniel Wincott, Oxford University Press, 2002, σελ.286.

⁷⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών: «Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης - Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης», COM(2010) 171 τελικό.

πολιτικές για το άσυλο, τη μετανάστευση, τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία και τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Από ένα Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης δεν μπορεί να απουσιάζει η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη ⁷¹.

Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Βιέννης και του Τάμπερε (Δεκέμβριος 1998/Οκτώβριος 1999) ενέκριναν σχέδιο δράσης για την υλοποίηση του «Χώρου» σύμφωνα με το οποίο ο Χώρος *Ελευθερίας* περιελάμβανε την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αλλά και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την καταπολέμηση των διακρίσεων, ο Χώρος *Ασφάλειας* τις κοινές πολιτικές για την καταπολέμηση του εγκλήματος και ιδιαίτερα της τρομοκρατίας, σωματεμπορίας, διαφθοράς, απάτης και διακίνησης όπλων και ναρκωτικών και ο Χώρος *Δικαιοσύνης* τη δυνατότητα ίσης πρόσβασης στη δικαιοσύνη για όλους τους πολίτες αλλά και τη συνεργασία μεταξύ των αστυνομικών και δικαστικών αρχών σε αστικές και ποινικές υποθέσεις. ⁷²

Στο Τάμπερε, οι αρχηγοί των κρατών μελών θέλησαν να προωθήσουν αυτόν τον τομέα πολιτικής και συμφώνησαν μεταξύ άλλων να δημιουργήσουν ένα κοινό σύστημα ασύλου, να λάβουν μέτρα για τη διαδικασία πρόσβασης στη δικαιοσύνη και την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων μεταξύ τους και να συστήσουν μία υπηρεσία δίωξης (Eurojust) και την Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (Cepol). ⁷³

Στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ έχουν υιοθετηθεί πλήθος μέτρων. ⁷⁴ Παρ'όλα αυτά υπάρχει μεγάλη συζήτηση για το αν τα δικαιώματα των πολιτών προστατεύονται μέσα από την εγκαθίδρυση του ΧΕΑΔ ή αν, τελικά, διακινδυνεύουν περισσότερο.

Πράγματι, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στους Δίδυμους Πύργους και

⁷¹ Στ. Περράκης «Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ», στο «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές» *op.cit.* σελ. 395-396.

⁷² Simon Hix, "Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Μεταίχμιο, 2009, σελ.462

⁷³ Neil Nuggent , *op.cit.* , σελ.424.

⁷⁴ Ενδεικτικά, για το άσυλο έχουν εκδοθεί οι οδηγίες 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, 2004/83/ΕΚ για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, 2003/9/ΕΚ για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, η Σύμβαση του Δουβλίνου για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κ.μ. της ΕΚ και ο Κανονισμός 343/2003 γνωστός και ως Δουβλίνο II , το σύστημα δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο (EURODAC) κ.ά.

τις ακόλουθες επιθέσεις σε Λονδίνο και Μαδρίτη, η ΕΕ ιδιαίτερα χρειάστηκε να αναθεωρήσει και να ενισχύσει τις πολιτικές της στον «Χώρο». Η περίοδος αυτή συνέπεσε με τη νέα μεγάλη διεύρυνση, με την οποία προστέθηκαν 10 καινούρια μέλη στην ευρωπαϊκή οικογένεια, αλλάζοντας τα μέχρι τότε δεδομένα.

Έτσι, η ανάγκη για προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων συμπορεύθηκε με την ανάγκη για ένα ασφαλές περιβάλλον.

Με τη σκέψη αυτή αναζητήθηκε τρόπος βελτίωσης του προγράμματος του Τάμπερε και το 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών υιοθέτησε το *Πρόγραμμα της Χάγης* για την πενταετία 2004-2009.

Το συγκεκριμένο πρόγραμμα περιλαμβάνει 10 προτεραιότητες για την ενίσχυση του ΧΕΑΔ. Πρώτη από τις προτεραιότητες καθίσταται η ενίσχυση και προαγωγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας μέσα από τις ευρωπαϊκές πολιτικές.⁷⁵

Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της Επιτροπής τίθενται τα δικαιώματα του παιδιού, η βία κατά των γυναικών, η καταπολέμηση των διακρίσεων, η προστασία των προσωπικών δεδομένων, η βελτίωση της άσκησης των δικαιωμάτων που παρέχει η ευρωπαϊκή ιθαγένεια (εκλέγειν και εκλέγεσθαι, ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της ΕΕ κλπ)⁷⁶

Το ερώτημα είναι αν, και σε ποιο βαθμό, τα θεμελιώδη δικαιώματα προήχθησαν κατά την εκπόνηση του πενταετούς προγράμματος της Χάγης και κατά πόσο ο ΧΕΑΔ αποτελεί πράγματι ένα «Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης».

Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η πρόοδος των συζητήσεων στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης και η έκδοση οδηγιών για την οικογενειακή επανένωση, τους επί μακρόν διαμένοντες, τους εργαζόμενους υψηλής ειδίκευσης, την μπλε κάρτα, αναμφίβολα συνιστούν ένα σημαντικό βήμα προς τη δημιουργία κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, δημιουργώντας ένα πλαίσιο εγγυήσεων και δικαιωμάτων των κοινωνικών

⁷⁵ Για το σκοπό αυτό προβλέπει τη μετατροπή του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία σε Ευρωπαϊκό Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Για το Παρατηρητήριο βλ. παρακάτω υπό κεφ. 3.4., σελ.40.

⁷⁶ Προς αυτή την κατεύθυνση εγκρίθηκε πρόγραμμα-πλαίσιο με τίτλο «Θεμελιώδη δικαιώματα και Δικαιοσύνη» και αποφασίστηκε εκπόνηση εκθέσεων αξιολόγησης για την εφαρμογή των οδηγιών που αφορούν στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005 : Το πρόγραμμα της Χάγης - 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία - Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας ασφάλειας και της δικαιοσύνης» COM(2005)184Τελ.

αυτών ομάδων, το οποίο, παρά τις σθεναρές αντιδράσεις, δεν μπορούν τα κράτη μέλη να καταστρατηγήσουν, καθώς σε αντίθετη περίπτωση ελέγχονται τόσο από την Επιτροπή όσο και από το ΔΕΕ.⁷⁷

Παρόλα αυτά, υπάρχουν και αρκετές ελλείψεις που πηγάζουν κυρίως από τη διακυβερνητική λογική που χαρακτηρίζει τις πολιτικές του ΧΕΑΔ και οδηγεί στη λήψη αποφάσεων με βάση τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή, τις περισσότερες φορές σε αρμονία με τις πολιτικές των ισχυρότερων κρατών μελών. Κατ' αυτό τον τρόπο, τα αποτελέσματα που προκύπτουν, αφήνουν ένα εξαιρετικά μεγάλο περιθώριο για εξαιρέσεις των εθνικών αρχών, που πολλές φορές δύσκολα συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Κάτι τέτοιο αφορά ιδιαίτερα στα μέτρα πολιτικής που λαμβάνονται για την εγκαθίδρυση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

Το βάρος πέφτει στην Επιτροπή που, ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, θα πρέπει να προωθήσει την ολοκλήρωση χωρίς να δίνει έδαφος στις πολιτικές φιλοδοξίες ή τις επί μέρους εθνικές προτιμήσεις, αλλά να καθοδηγείται από το ευρωπαϊκό συμφέρον σε όλες τις δραστηριότητες και νομοθετικές της προτάσεις, κυρίως όταν αυτές έχουν να κάνουν με θεμελιώδη δικαιώματα.⁷⁸

Ιδιαίτερα ως προς τα τελευταία, αλλά και το κράτος δικαίου, η τήρησή τους θα πρέπει να εξετάζεται περισσότερο προσεκτικά σε σχέση με τις πολιτικές που υιοθετούνται στο πλαίσιο του Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, καθώς σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει τα ζητήματα ασφάλειας να θέτουν σε κίνδυνο τα δικαιώματα του ανθρώπου που βρίσκονται στον πυρήνα του ευρωπαϊκού πολιτισμού.⁷⁹

Ως παράδειγμα μπορεί να τεθεί το ζήτημα των νέων εργαλείων διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ. Θέτοντας τα ζητήματα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ μαζί με αυτό της παράνομης μετανάστευσης, η Επιτροπή αποδίδει έναν εξ' ορισμού παράνομο και ποινικά κολάσιμο χαρακτήρα στη μετανάστευση. Οι δε επιπτώσεις που έχει στα άτομα η

⁷⁷ Elspeth Guild, Sergio Carrera and Anaïs Faure Atger "Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme, CEPS Working Document No 313 April 2009, σελ.4-5.

⁷⁸ Elspeth Guild, Sergio Carrera and Anaïs Faure Atger op.cit. , σελ.7.

⁷⁹ Στ.Περράκης «Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας δικαιοσύνης της ΕΕ σε κίνηση : μια εισαγωγική κριτική θεώρηση» στο «Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ – Από το Τάμπερε στη Χάγη κι επέκεινα» Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ.20-21.

χρήση των νέων τεχνολογικών μεθόδων ασφαλείας, θεωρούνται δευτερεύουσας σημασίας.

Κατά την αξιολόγηση του Frontex το 2008 από την Επιτροπή, έγινε φανερό ότι τα προτεινόμενα συστήματα ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης δεν ανταποκρίνονται στις αρχές της αναλογικότητας και τις λοιπές γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Η χρήση ηλεκτρονικών μέσων στον τομέα της ασφάλειας έχει οδηγήσει στο στιγματισμό ολόκληρων ομάδων ατόμων, ενώ η δυνατότητα της δημιουργίας αρχείων που αφορούν μεγάλο αριθμό ατόμων με κοινά χαρακτηριστικά, που οδηγεί σε δημιουργία προφίλ ανάλογα με τη φυλή ή το θρήσκευμα αναμφίβολα είναι αντίθετα με την απαγόρευση των διακρίσεων του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.⁸⁰

Ένα άλλο τρωτό σημείο συνιστά και ο ελλιπής έλεγχος, τόσο της μεταφοράς του δικαίου της ΕΕ στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών, όσο και του επιπέδου δικαιοσύνης, της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς και γενικότερα του επιπέδου της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, που παρατηρείται ιδιαίτερα στα νέα κράτη μέλη, όπως η Βουλγαρία και η Ρουμανία.

Η μη ύπαρξη ενός κοινού επιπέδου δημοκρατίας και κράτους δικαίου έχει μεγάλη επίπτωση σε άλλους τομείς συνεργασίας, όπως για παράδειγμα στη συνεργασία σε επίπεδο ποινικής δικαιοσύνης (ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης), στην ποιότητα της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρχών και τον αγώνα κατά της τρομοκρατίας.

Για την περίοδο 2010-2014, η Επιτροπή έχει προτείνει ένα νέο πολυετές πρόγραμμα, με το οποίο καθορίζονται οι προτεραιότητες της ΕΕ στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας Δικαιοσύνης. Το «Πρόγραμμα της Στοκχόλμης» θέτει τις μελλοντικές προκλήσεις για την ΕΕ, όπου τα θεμελιώδη δικαιώματα παίζουν αδιαμφισβήτητο ρόλο. Με το συγκεκριμένο Πρόγραμμα καθορίζονται οι προτεραιότητες για την ανάπτυξη του ΧΕΑΔ κατά τα πέντε προσεχή έτη και πρωταρχικός στόχος δράστης της Επιτροπής καθίσταται η προώθηση της Ευρώπης των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό η διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εδραιώνεται με την ενίσχυση των μηχανισμών που εγγυώνται τη συμμόρφωση με τον Χάρτη και ιδίως το σεβασμό της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων, την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και των παιδιών αλλά και κάθε

⁸⁰ Elspeth Guild, Sergio Carrera and Anaïs Faure Atger op.cit, σελ. 7-9.

μορφής διακρίσεων και φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας.⁸¹ Ωστόσο, προκειμένου να υπάρξει πρόοδος, θα πρέπει τα θεμελιώδη δικαιώματα, πράγματι, να είναι στην καρδιά του μελλοντικού ΧΕΑΔ και των δραστηριοτήτων της Επιτροπής. Εν προκειμένω θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να καταστεί βέβαιο ότι οι έλεγχοι στα σύνορα είναι σύμφωνοι με το δίκαιο της Ένωσης και τον Χάρτη, ότι η καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης γίνεται στο πλαίσιο της οδηγίας για τους όρους επανεισδοχής, ότι η δράση του Frontex, υπόκειται στις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης και δη στις αρχές της λογοδότησης και της διαφάνειας και ότι θα αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα αλλά και η νομιμότητα και ηθική βάση των συστημάτων ελέγχου των συνόρων μέσω των συστημάτων SIS II και VIS. Όπως είναι φανερό, ο δρόμος της οικοδόμησης ενός αυθεντικού Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης παραμένει μακρύς. Απαιτεί συνεχή προσοχή, αποτελώντας *«ένα πεδίο όπου θα πρέπει να υπάρχει ενεργός συμμετοχή των πολιτών, αυξημένη διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων και συνεχής προσπάθεια από την πλευρά των αρχών για παροχή πληροφοριών και εξηγήσεων και η κάλυψη όλων αυτών των προϋποθέσεων είναι ιδιαίτερα δύσκολη»*⁸², κυρίως όταν η υποστήριξη της εθνικής κυριαρχίας οδηγεί στην υπονόμευση της λογοδότησης και, εν τέλει, της εφαρμογής αυτού του δικαίου.

2.7. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας.

Τον Ιούνιο του 2007, και αφού είχαν παρέλθει δύο χρόνια από την απόρριψη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ότι η Ένωση θα πρέπει να προχωρήσει μπροστά, δίνοντας με τον τρόπο αυτό τέλος σε μια περίοδο αβεβαιότητας.

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη που συγκλήθηκε, κατέληξε σε ένα κείμενο, το οποίο χαρακτηρίστηκε ως Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, πήρε όμως επίσημα τον τίτλο «Συνθήκη της Λισσαβώνας» λίγο πριν την υπογραφή του από

⁸¹ COM(2010) 171 τελ.

⁸² Anderson Malcolm and Apap Joanna, "Striking a balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union", Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2002, σελ.78

τους αρχηγούς των κρατών μελών τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους.⁸³

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας περιέχει, σε μεγάλο βαθμό, τις διατάξεις του πρώτου μέρους της Συνταγματικής Συνθήκης, μετά από σχετικές πιέσεις της Γερμανικής Προεδρίας.

Σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα παρατηρούνται τα εξής :

α) Επιβεβαιώνεται και ενισχύεται η προσήλωση της Ένωσης στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τόσο στο προοίμιο, όσο και στις γενικές διατάξεις όπου, σύμφωνα με το άρθρο 1^ο η Ένωση βασίζεται στις αξίες, μεταξύ των άλλων, και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 5β η ΕΕ επιδιώκει να καταπολεμήσει κάθε διάκριση. Εξάλλου τονίζεται η σημασία της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και εκείνων που αφορούν το Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, τόσο από τα όργανα της Ένωσης όσο και από τα κράτη μέλη (άρθρο 16B ΣυνΛΕΕ). Με την παράγραφο 5 του άρθρου 2 της ΣΕΕ η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ανάγεται σε ουσιώδες κριτήριο προώθησης των σχέσεων της ΕΕ με τον υπόλοιπο κόσμο.⁸⁴

β) Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αν και δεν ενσωματώνεται τελικά στο κείμενο των Συνθηκών, ωστόσο αποκτά νομική δεσμευτικότητα κατά παραπομπή της παραγράφου 1 του άρθρου 6 της ΣΕΕ, η δε αναγωγή του σε κείμενο με την ίδια ισχύ που έχουν οι Συνθήκες οδηγεί σε ευρύτερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τα κοινωνικά δικαιώματα, των οποίων η μη αναγνώριση από όλα τα κράτη μέλη οδήγησε σε υπογραφή πρωτοκόλλων αυτοεξαίρεσης ως προς το Χάρτη για τα κράτη αυτά⁸⁵,

⁸³ Νίκος Φραγκάκης «Από τη Συνταγματική στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη» στο Ευρωπαϊών Πολιτεία τ. 1/2008, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ.3 επ. Ήδη η Συνθήκη της Λισσαβώνας έχει τεθεί σε ισχύ από την 1^η Δεκεμβρίου του 2009, μετά από την περιπετειώδη επικύρωσή της από τα 27 κράτη μέλη και αφού έχουν προστεθεί πρωτόκολλα αυτοεξαίρεσης από συγκεκριμένα κράτη. Σημειώνεται δε ότι από τη στιγμή που εγκαταλείφθηκε η ιδέα ενός ενιαίου κειμένου και επιλέχθηκε η «πεπατημένη» της τροποποίησης των υφισταμένων Συνθηκών, αναθεωρήθηκαν οι δύο Συνθήκες (ΣΕΕ και ΣΕΚ) οι οποίες και εξακολουθούν να ισχύουν, η πρώτη ως ΣΕΕ και η δε δεύτερη ως Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ), Κων/νου Στεφάνου – Γ. Καταπόδη (Εισαγωγή – Επιμέλεια), « Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας» Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σελ.41-42.

⁸⁴ Νίκος Φραγκάκης, «Από τη Συνταγματική στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη» *op.cit.*, σελ. 8-9.

⁸⁵ Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή του ΧΘΔ στην Πολωνία και το Η.Β. , οι δύο αυτές χώρες δεν δέχονται i)την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της ΕΕ ή οποιουδήποτε δικαστηρίου των δύο αυτών κρατών μελών σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ii) τη

ευρισκόμενα στο ίδιο νομικό κείμενο με τα λοιπά κλασικά ατομικά δικαιώματα εντάσσονται στο πλαίσιο της ενωσιακής δικαιοταξίας, σύμφωνα με τις αρχές της αδιαιρετότητας και της οικουμενικότητας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με αποτέλεσμα να παρατηρείται, θεωρητικά τουλάχιστον, μια γενικότερη αναβάθμιση στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

γ) Βελτιώνεται το επίπεδο δικαστικής προστασία που παρέχεται στην ΕΕ, καθώς οι πράξεις του τίτου πυλώνει υπόκεινται πλέον στο δικαστικό έλεγχο του ΔΕΕ, ενώ στο αναθεωρημένο άρθρο 230 ΣΕΚ(πλέον 263 ΣΛΕΕ) προβλέπεται η δυνατότητα των φυσικών ή νομικών προσώπων να προσφεύγουν ατομικά κατά πράξεων που τα αφορούν.⁸⁶

δ) Η Συνθήκη της Λισσαβώνας δίνει διέξοδο, τέλος, στο ζήτημα της προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, αφενός με την απόδοση σε αυτή νομικής προσωπικότητας και αφετέρου με τη ρητή πρόβλεψη παρόμοιας δυνατότητας- με την επιφύλαξη ότι η προσχώρηση αυτή δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της ΕΕ - δίνοντας έτσι τέλος σε μία συνεχιζόμενη φιλολογία για την ύπαρξη σχετικής αρμοδιότητας της ΕΕ.⁸⁷

Η προχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ δεν είναι, ωστόσο, κάτι άμεσο και βέβαιο και εξαρτάται από πολλές προϋποθέσεις, όπως προηγούμενη έγκριση του Κοινοβουλίου, ομόφωνη λήψη της σχετικής απόφασης από το Συμβούλιο, έγκριση από τα κράτη μέλη, ενώ ως πρόσθετο εμπόδιο θεωρείται η πρόβλεψη δυνατότητας ενός κράτους μέλους , του ΕΚ του, Συμβουλίου ή της Επιτροπής, να ζητήσουν τη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της ΕΕ για

νομική ισχύ των δικαιωμάτων του κεφαλαίου «Αλληλεγγύη» του ΧΘΔ και iii) την άνευ όρων εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη που αναφέρονται σε εθνικές νομοθεσίες ή πρακτικές .

⁸⁶ Συγκεκριμένα το άρθρο 263 ΣΛΕΕ ορίζει στο εδάφιο 4 ότι « κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα». Κάτι αντίστοιχο δε μπορεί να προβλέπεται, σύμφωνα με το εδάφιο 5 και για πράξεις των λοιπών οργάνων ή οργανισμών που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των εν λόγω προσώπων.

⁸⁷ Η σχετική συζήτηση είχε ως έρεισμα τη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της ΕΕ σε σχέση με τη δυνατότητα προσχώρησης της ΕΚ/ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Το ζήτημα της προσχώρησης είχε τεθεί σε διάφορες περιπτώσεις, ιδιαίτερα από την Επιτροπή, αλλά η σχετική πρόταση δεν βρήκε ποτέ γόνιμο έδαφος ανάμεσα στα κράτη μέλη. Στη γνωμοδότηση 2/94(1996), το Δικαστήριο διατύπωσε την, μέχρι τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, επίσημη άποψη σε σχέση με την θέση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο πλαίσιο της ΕΕ. Συγκεκριμένα, δήλωσε ότι, αν και ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητας για την ίδια την ΕΕ και τις δράσεις της, η ΕΚ/ΕΕ δεν είχε κάποια ειδική αρμοδιότητα προκειμένου να θεσπίζει κανόνες για τα θεμελιώδη δικαιώματα, ενώ η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο με τροποποίηση των Συνθηκών, που θα οδηγούσε σε θεσμική αναδιάρθρωση, και όχι με τη χρήση του άρθρου 308 ΣΕΚ. Grainne de Burca : «Beyond the Charter: How enlargement has enlarged the Human Rights Policy of the EU?», The European Journal of International Law, Vol.17 No 4 σελ. 775.

τη συμβατότητα ή μη της συμφωνίας προσχώρησης με τις Συνθήκες, σε περίπτωση δε που το Δικαστήριο αποφανθεί αρνητικά η σχετική συμφωνία να μην μπορεί να τεθεί σε ισχύ παρά μόνο αν προηγηθεί τροποποίηση ή αναθεώρηση των Συνθηκών.⁸⁸

Ιδιαίτερα θετικό είναι το γεγονός, ότι το πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση έχει ήδη γίνει, με την έγκριση της σύστασης εξουσιοδότησης για την έναρξη των σχετικών διαπραγματεύσεων.⁸⁹

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Θεσμοί προαγωγής των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ΕΕ

3.1. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)⁹⁰.

Τα δικαιώματα του ανθρώπου αποτέλεσαν τμήμα της συνταγματικής πρακτικής της ΕΕ ξεκινώντας από το ΔΕΕ, το οποίο, όπως ήδη αναφέρθηκε, εδραίωσε, μέσω της νομολογίας του, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της τότε Κοινότητας.

Προκειμένου να καλύψει το κενό που δημιούργησε η εγκαθίδρυση της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών⁹¹, το Δικαστήριο χρησιμοποίησε τις γενικές αρχές ως πηγή δικαίου, εκμεταλλευόμενο τη δυνατότητα που του παρείχε το άρθρο 288 παρ.2 ΣΕΚ.⁹²

⁸⁸ Νίκος Φραγκάκης, *op.cit.*, σελ.10-11.

⁸⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών: «Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης», COM(2010) 171 τελικό.

⁹⁰ Για την ορολογία βλ. υποσημείωση 36.

⁹¹ Βλ. σχετικά παραπάνω υπό 2.1., σελ.10-11.

⁹² Σύμφωνα με το άρθρο 288 παρ.2, «Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Κοινότητα υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους» Παρόλο που το συγκεκριμένο άρθρο αναφέρεται στην εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας, απορρέει από αυτό η δυνατότητα ύπαρξης και άγραφου κοινοτικού δικαίου, των γενικών δηλαδή αρχών που είναι κοινές στα κράτη μέλη, την οποία χρησιμοποίησε το ΔΕΚ προκειμένου να υποκαταστήσει την έλλειψη ενός καταλόγου δικαιωμάτων στην κοινοτική δικαιοταξία.

Η πρώτη σχετική αναφορά έγινε στην υπόθεση Stauder⁹³, όπου το ΔΕΕ έκρινε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα μπορούν να θεωρηθούν ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Στη συνέχεια με την απόφαση Internationale Handelsgesellschaft ανέδειξε τη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, των οποίων το σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο, προσθέτοντας ότι η προστασία των δικαιωμάτων αυτών, εμπνεόμενη από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, πρέπει να διασφαλίζεται στα πλαίσια της δομής και των στόχων της Κοινότητας.»⁹⁴

Η πίεση που ασκήθηκε εκ νέου από το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας για τη θέσπιση ενός κωδικοποιημένου καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων, παρόμοιων με αυτά που εγγυάται το Γερμανικό Σύνταγμα⁹⁵, ώθησε το ΔΕΕ να αποφασίσει την επέκταση της εξουσίας του και να προβεί σε δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Κοινότητας, όσον αφορά στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Έτσι, στην απόφαση Nold⁹⁶, το 1973, έκανε αναφορά στις διεθνείς συνθήκες για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τις οποίες τα κράτη μέλη είχαν προσυπογράψει, θεωρώντας τις ως κατευθυντήριες γραμμές που οφείλουν να ακολουθούνται στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου. Ρητή αναφορά ωστόσο σε συγκεκριμένες συνθήκες δεν έγινε, παρά με την απόφαση Rutili⁹⁷, το 1975, όπου το Δικαστήριο έκανε σαφή αναφορά στην ΕΣΔΑ, ως πηγή κατευθυντήριων γραμμών για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁹⁸, ενώ με την απόφαση Hauer⁹⁹, το 1979, αφού πρόταξε τη σημασία των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών, απέδωσε ξεχωριστή βαρύτητα στην ΕΣΔΑ

⁹³ C 29/69, Stauder/Stadt.

⁹⁴ Στ. Πετράκης «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου» στο «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές», Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Νομικές Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη – Αθήνα, 1984, σελ.119.

⁹⁵ Zelal Basak Kizilkan, *op.cit.*, σελ 25

⁹⁶ C4/73, Nold KG/ Commission.

⁹⁷ C 36/75, Rutili/Ministre de l'interieur. Το γεγονός ότι πριν την απόφαση αυτή δεν είχε γίνει σαφής αναφορά στην ΕΣΔΑ οφείλεται στο ότι η ΕΣΔΑ δεν είχε κυρωθεί από το σύνολο των κρατών μελών, κάτι που έλαβε χώρα στις 23.5.1974, οπότε την επικύρωσε και η Γαλλία. Π. Στάγκος «Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ.26-27.

⁹⁸ Zelal Basak Kizilkan, *όπ.π.*, σελ 25-26

⁹⁹ C 44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz

ανάμεσα στις υπόλοιπες διεθνείς συνθήκες για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, κρίνοντας ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου θα μπορούσε να παρέχει τις επαρκείς ενδείξεις και την καθοδήγηση για την αναγνώριση της ισχύος ενός θεμελιώδους δικαιώματος στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης.¹⁰⁰

Παρατηρεί κανείς ότι στην φάση αυτή το ΔΕΕ προχωρά σε έμμεσο έλεγχο των κρατών μελών¹⁰¹, υπό τους όρους προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μέσω των λεπτομερών προδικαστικών αποφάσεων που εκδίδει.¹⁰²

Το ίδιο το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η εκ μέρους του διακρίβωση «αν τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου καθίστανται σεβαστά από τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη, όταν η δράση των δευτέρων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού

¹⁰⁰ Π. Στάγκος, *op.cit.*, σελ.13. Με αφορμή την ΕΣΔΑ το κοινοτικό δικαστήριο έχει διαμορφώσει άτυπα, μέσα από τη νομολογία του, έναν κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζει ότι κατοχυρώνονται από την κοινοτική έννομη τάξη και ο σεβασμός και η τήρησή τους ανήκει στη δικαιοδοσία του : δικαίωμα στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια και την ακεραιότητα του προσώπου, δικαίωμα στο σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, της κατοικίας και της αλληλογραφίας, ελευθερία έκφρασης, δικαίωμα ιδιοκτησίας, δικαίωμα ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος, συλλογικά δικαιώματα και ελευθερίες όπως η θρησκευτική ελευθερία και το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, αρχή της μη αναδρομικότητας των ποινικών διατάξεων, αρχή της αναλογικότητας αξιόποινων πράξεων και ποινών, η αρχή *ne bis in idem*, το δικαίωμα άμυνας και το δικαίωμα στο σεβασμό της εκατέρωθεν ακρόασης ενώπιον του ΔΕΕ, το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη (δικαίωμα σε διεξαγωγή της δίκης ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, δικαίωμα αποτελεσματικής πρόσβασης στον εθνικό δικαστή και στον κοινοτικό δικαστή, δικαίωμα σε δίκη από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, δικαίωμα σε δίκαιη διοικητική διαδικασία), αλλά και τα ατομικά δικαιώματα που απορρέουν από την αρχή της ισότητας -η οποία ωστόσο είναι διατυπωμένη και στην ιδρυτική Συνθήκη και επομένως δεν αντλείται από την ΕΣΔΑ, Π. Στάγκος, *op.cit.*, σελ.31-33.

¹⁰¹ Κατά τον έμμεσο αυτό δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου εντοπίζονται δύο διαφορετικοί τρόποι αντιμετώπισης της ΕΣΔΑ : ο κοινοτικός δικαστής, άλλοτε ιδιοποιείται το κείμενο της Σύμβασης (όπως στις αποφάσεις που προαναφέρθηκαν) εκδίδοντας αποφάσεις που δεν διαφέρουν σε τίποτα από αντίστοιχες του δικαστή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, (Π.Στάγκος *op.cit.*, σελ 69-72. Στο πλαίσιο αυτής της κατηγορίας εντάσσεται σειρά αποφάσεων για τα ακόλουθα θεμελιώδη δικαιώματα (ενδεικτικά): δικαίωμα ιδιοκτησίας (Nold/1974, Μεταλλουργική - Χάλυψ/1982, Atlanta/1996, Bosphorous/1996 κ.ά), δικαίωμα στη μη διάκριση λόγω ιθαγένειας και λόγω φύλου στο πλαίσιο του κοινοτικού καθεστώτος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (Raulin/ 1992, Bernini/1992, Steymann/1988, Lair/1988, Stallone/2001, De Laat/2001, Gul/1986, Κωνσταντινίδης/1993, MRAX/2002, Demirel/1987, Defrenne/1976, Worringham και Jenkins/ 1981, Bilka-Kaufhaus/1986, M.H.Marshall/1986,κ.ά) , δικαίωμα σε δίκαιη δίκη (Simmenthal/1978, Munoz/2002, Francovich/1991 κ.ά) ενώ άλλοτε προχωρά σε μια «εργαλειακή αξιοποίηση» της Σύμβασης, επικαλούμενος μεν των διατάξεών της, χωρίς ωστόσο να εναρμονίζεται με αυτήν. Μια τέτοια αντιμετώπιση παρατηρείται στην απόφαση Grogan το 1991, όπου το ΔΕΕ δίνει μια διαφορετική ερμηνεία στη διάταξη αρ. 10 της ΕΣΔΑ (προστασία της ελευθερίας της έκφρασης), κρίνοντας ότι ο σχετικός περιορισμός μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένος ως αναγκαίος, εφόσον η απαγόρευση αποβλέπει να καταστήσει συγκεκριμένη μια ηθική αξιολογική κρίση, που θεωρείται θεμελιώδης για το εν λόγω κράτος μέλος.

¹⁰² Τέτοιες αποφάσεις είναι εκτός από την Rutili, η «Κωνσταντινίδης», αλλά και οι μεταγενέστερες Kremzow, Martino Grado, Annibaldi και Familiapress.

δικαίου», εντάσσεται στο συνταγματικό ρόλο του.¹⁰³

Παρ' όλα αυτά η πραγματικότητα δείχνει ότι το πεδίο ελέγχου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα δύο κοινοτικά δικαστήρια είναι πολύ περιορισμένο σε σχέση με εκείνο των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων.¹⁰⁴

Ιδιαίτερη στιγμή για το Δικαστήριο υπήρξε η έκδοση της απόφασης Kadi – Al Barakaat¹⁰⁵ τον Σεπτέμβριο του 2008, με την οποία αναδεικνύεται για ακόμη μία φορά «η απόλυτη προτεραιότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία ακόμη και έναντι των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ»¹⁰⁶

Η απόφαση αυτή αποτελεί σημαντικό σταθμό, σηματοδοτώντας ένα μεγάλο άλμα προς τη συνταγματοποίηση της νομικής δικαιοταξίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ενίσχυση της νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα των σχέσεων της Ένωσης με το διεθνές δίκαιο.¹⁰⁷

Με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο επιχείρησε να καθορίσει τα όρια ανάμεσα στην ΕΕ και τη διεθνή νομική δικαιοταξία. Το κατόρθωσε υιοθετώντας μια σταθερή προσέγγιση της ΕΕ, ως αυτόνομης έννομης τάξης. Με τον τρόπο αυτό απέκλεισε κατηγορηματικά οποιαδήποτε άμεση

¹⁰³ Π.Στάγκος, ό.π., σελ 300.

¹⁰⁴ Ας σημειωθεί, ότι μέχρι να τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη του Άμστερνταμ, το ΔΕΚ δεν είχε καμία δικαιοδοσία στον παλαιό τρίτο πυλώνα (Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις). Και μετά όμως την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ σε σχέση με τα ζητήματα που κοινοτικοποιήθηκαν (άσυλο, μετανάστευση, θεωρήσεις, Σένγκεν) το ΔΕΚ έχει αρμοδιότητα απάντησης σε προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα για ζητήματα ερμηνείας των εν λόγω διατάξεων της Συνθήκης ή κύρους ή ερμηνείας των πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή τους, υπό την προϋπόθεση ότι οι πράξεις του παράγωγου δικαίου δεν σχετίζονται με την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας. Στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα έκδοσης προδικαστικών αποφάσεων επί του κύρους και της ερμηνείας των αποφάσεων -πλαισίου και των αποφάσεων, της ερμηνείας των συμβάσεων που καταρτίζονται βάσει αυτού του Τίτλου και επί του κύρους και της ερμηνείας των μέτρων εφαρμογής τους υπό την προϋπόθεση ότι η αρμοδιότητα έχει γίνει αποδεκτή από το κράτος μέλος με δήλωσή του. Για τις αλλαγές που επιφέρει η θέση σε ισχύ της ΣυνθΛ βλ. παρακάτω σελ.33-34.

¹⁰⁵ Joined Cases C-402P και C-415/05P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation V Council of the European Union and Commission of the European Communities (2008).

¹⁰⁶ Στ. Περράκης «Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης?», *op.cit.* σελ.415.

¹⁰⁷ Ziegler Katja, : « Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The Kadi Decision of the ECJ from the perspective of Human Rights», *Human Rights Law Review* 9:2(2009), σελ.288. Θυμίζουμε ότι με την απόφαση Kadi το ΔΕΕ ακύρωσε τον Κανονισμό με τον οποίο επρόκειτο να εφαρμοσθούν οι επιβεβλημένες από το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ κυρώσεις (οι λεγόμενες και «έξυπνες κυρώσεις») εναντίον μιας μακράς λίστας προσώπων που θεωρούνταν ότι έχουν σχέση με τρομοκρατικές οργανώσεις και συγκεκριμένα με τη δράση της Al-Qaida και τον Osama bin Laden. Ziegler Katja, *ibid*, σελ.289.

κριτική των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας, και έκρινε ότι η θέση του διεθνούς δικαίου στο πλαίσιο της ενωσιακής δικαιοταξίας καθορίζεται από την κοινοτική έννομη τάξη η οποία δεν προβλέπει άνευ όρων ενσωμάτωση.¹⁰⁸

Παρότι το Δικαστήριο υπογραμμίζει την υποχρέωση της ΕΕ να σέβεται το διεθνές δίκαιο – και κατ'επέκταση και αυτές τις αποφάσεις του Σ.Α – αποφαίνεται, εν τέλει, ότι όλες αυτές οι υποχρεώσεις δεν μπορούν να καταλήγουν να λειτουργούν σε βάρος των συνταγματικών αρχών της Ένωσης, όπως αυτές προβλέπονται στις Συνθήκες, στις οποίες περιλαμβάνεται και η αρχή του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που οφείλει να χαρακτηρίζει όλες τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.¹⁰⁹

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι μια από τις αλλαγές που εισήγαγε η ΣυνθΛ είναι και η βελτίωση του επιπέδου δικαστικής προστασίας που παρέχεται στο πλαίσιο της ΕΕ. Έτσι, περισσότερες πράξεις – και ιδιαίτερα πράξεις που εντάσσονται στην ύλη του παλαιού τρίτου πυλώνα – υπόκεινται πλέον στο δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου της ΕΕ, χωρίς να απαιτείται η προς τούτο δήλωση αναγνώρισης της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου από τα κράτη μέλη.¹¹⁰

Οπωσδήποτε, παρά την αυξημένη επιρροή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στο περιεχόμενο του δικαίου των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι το ΔΕΚ δεν είναι από μόνο του σε θέση να αναπτύξει πλήρως μια πολιτική, καταρχήν γιατί οι αποφάσεις του λαμβάνονται στηριγμένες σε μία νομική βάση αντλούμενη από τις Συνθήκες ή τη νομοθεσία και κατά δεύτερο, γιατί οι αποφάσεις του εκδίδονται μόνο σε υποθέσεις που παραπέμπονται στο δικαστήριο¹¹¹

3.2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί το μοναδικό θεσμικό όργανο της Ένωσης, το οποίο εκλέγεται απευθείας από τους λαούς των κρατών μελών

¹⁰⁸ Ziegler Katja, op.cit. σελ.293.

¹⁰⁹ Ziegler Katja, op.cit. σελ 294.

¹¹⁰ Dorota Leczykiewicz : «Effective Judicial Protection of Human Rights after Lisbon: Should National Courts be empowered to review EU Secondary Law ?», European Law Review, 35(2010), σελ.326-327

¹¹¹ Neil Nugent, όπ.π. ,σελ. 356-357.

και διατηρεί έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο ως προς την πολιτική της ΕΕ στα ανθρώπινα δικαιώματα, τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό της ΕΕ.

Θεωρώντας τα ανθρώπινα δικαιώματα ως έναν από τους σημαντικούς στόχους του, έχει αναπτύξει, προοδευτικά, μια δική του πολιτική στον τομέα αυτό, δημιουργώντας ένα πεδίο μέσα στο οποίο έχει καταφέρει να επεκτείνει τις, μέχρι πρόσφατα, ιδιαίτερα περιορισμένες εξουσίες και αρμοδιότητές του, συνδέοντας τα δικαιώματα του ανθρώπου με άλλες πολιτικές της Ένωσης.

Η ενασχόληση του ΕΚ με το ζήτημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων ξεκινά από τη δεκαετία του 1960, καλύπτοντας ένα πεδίο δράσης αρκετά ευρύ σε όλους τους τομείς αρμοδιότητάς του.¹¹² Έτσι, ως συμβουλευτικό όργανο εκδίδει γνωμοδοτήσεις και ψηφίσματα¹¹³, ενώ ασκεί πολιτικό έλεγχο μέσω υποβολής ερωτήσεων στα όργανα της ΕΕ σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα.¹¹⁴

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι ετήσιες εκθέσεις του ΕΚ για τις συνθήκες των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τόσο στο εσωτερικό της Ένωσης, όσο και

¹¹² Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει λάβει υπόψη του τα θεμελιώδη δικαιώματα σε μια σειρά κειμένων, μεταξύ των οποίων τα πιο σημαντικά είναι : η *Κοινή Δήλωση* του ΕΚ του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τα θεμελιώδη δικαιώματα (1977), όπου τονίσθηκε η ιδιαίτερη σημασία των δικαιωμάτων αυτών και νομιμοποιήθηκε από το ΕΚ η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου, απόψεις που επιβεβαιώθηκαν ένα χρόνο αργότερα στη διακήρυξη περί δημοκρατίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κοπεγχάγη, η *Αναφορά Spinelli*, τον Φεβρουάριο του 1984 σε σχέση με το σχέδιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όπου υποστήριξε ότι η ΕΕ θα έπρεπε να σέβεται τα πολιτικά και αστικά δικαιώματα που περιλαμβάνονται στην ΕΣΔΑ αλλά και τα οικονομικά και πολιτιστικά δικαιώματα, η *Διακήρυξη του 1989* για μια λίστα ανθρωπίνων δικαιωμάτων που παρά τη μη νομική δεσμευτικότητά του έχει μια ιδιαίτερα συμβολική αξία κυρίως γιατί με αυτή το ΕΚ κάλεσε τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της ΕΕ να την υιοθετήσουν και να την κάνουν μέρος της Συνθήκης, η *Αναφορά Herman* για το σχέδιο του Συντάγματος το 1994, η *Δήλωση για την αποδοχή του ΧΘΔ* το Νοέμβριο του 2000, η *Πρόβλεψη στο άρθρο 58 του εσωτερικού του Κανονισμού* ότι κατά την εξέταση μιας νομοθετικής πρότασης το ΕΚ θα αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ταύτιση της ρύθμισης με το Χάρτη, θεωρώντας το Χάρτη το νόμο που θα καθοδηγεί τις ενέργειες της Συνέλευσης για όλες τις πράξεις του ΕΚ οι οποίες θα έχουν άμεσο ή έμμεσο αντίκτυπο στις ζωές των πολιτών μέσα στην ΕΕ., Στ. Περράκης «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου» στο «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές», Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Νομικές Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη – Αθήνα, 1984,.

¹¹³ Για παράδειγμα με την έγγραφη ψηφίσματος για την προσχώρηση της ΕΚ στην ΕΣΔΑ τον Απρίλιο του 1979, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε σε δράση προς αυτή την κατεύθυνση τα έτερα μέρη του θεσμικού τριγώνου Στ.Περράκης, ό.π.π, σελ.137. Τέτοια ψηφίσματα αφορούν συνήθως την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων από ένα κράτος (Κίνα, Αφγανιστάν, Σρι Λάνκα, Μογγολία κλπ) και σε κάποιες περιπτώσεις έχουν συμβάλλει στην απελευθέρωση κρατουμένων.

¹¹⁴ Στ. Περράκης «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου» στο «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές», Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Νομικές Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη – Αθήνα, 1984, σελ. 122.

γενικότερα στον κόσμο.

Τέτοιες εκθέσεις άρχισαν να δημοσιεύονται το 1983, με σκοπό να αποτελέσουν μια μορφή «ελέγχου» της κατάστασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον κόσμο αλλά και να παρέχουν στο Κοινοβούλιο την απαραίτητη βάση, προκειμένου να ιεραρχήσει τις δραστηριότητές του. Τα θέματα, γύρω από τα οποία αναπτύσσονται, αντλούνται από την επικαιρότητα ή αντανακλούν τις προτιμήσεις των εισηγητών. Ο ρατσισμός, η κατάργηση της θανατικής ποινής, τα δικαιώματα των μειονοτήτων αλλά και η ανάγκη δημιουργίας συνεκτικής πολιτικής στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προς τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης είναι μερικά από τα πιο συχνά ζητήματα που φιλοξενούνται στις σελίδες των εκθέσεων του Ευρωκοινοβουλίου.¹¹⁵

Εξάλλου, από το 1993, άρχισαν να δημοσιεύονται παρόμοιες εκθέσεις με θέμα την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο εσωτερικό της Ένωσης, σύμφωνα με την άποψη που υποστηρίζει ότι, προκειμένου να μπορεί να ασκηθεί κριτική για ζητήματα παραβίασης δικαιωμάτων σε κράτη εκτός της ευρωπαϊκής οικογένειας, θα πρέπει καταρχήν να συμβαίνει κάτι αντίστοιχο και μέσα σ' αυτήν.

Η κριτική που έχει ασκηθεί στις εκθέσεις του ΕΚ είναι ότι, εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν διαθέτει επαρκείς πόρους και υποδομές για να διεξάγει με ίδια μέσα τις απαραίτητες για τη συλλογή των πληροφοριών και δεδομένων έρευνες, αναγκάζεται να βασίζεται και να εξαρτάται για την άντληση των πληροφοριών αυτών από ΜΚΟ, ανακοινώσεις ιδιωτών και δημοσίευση δεδομένων από άλλους διεθνείς οργανισμούς – μεταξύ των οποίων και το Συμβούλιο της Ευρώπης – με αποτέλεσμα οι εκθέσεις αυτές να χαρακτηρίζονται, πολλές φορές, από ασάφεια. Με τον τρόπο αυτό, αφενός υπονομεύονται οι προθέσεις του ΕΚ και αφετέρου περιορίζεται ο ελεγκτικός του ρόλος.¹¹⁶

Ιδιαίτερα σημαντική, τέλος, είναι η συνεισφορά του ΕΚ όσον αφορά στην προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ και ιδιαίτερα κατά τη σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες είτε στο πλαίσιο

¹¹⁵ Reinhard Rack & Stefan Lausegger : «The role of the European Parliament : Past and Future » στο « The EU and Human Rights», ed. By Philip Alston, Oxford University Press, 1999, σελ.807.

¹¹⁶ Andrew Williams «EU Human Rights Policy – A study in Irony», Oxford University Press, 2004, σελ.97-98.

της οικονομικής είτε της εξωτερικής της πολιτικής¹¹⁷, στους στόχους της οποίας περιλαμβάνονται: Η διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων και της ανεξαρτησίας τη ΕΕ και η ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου.¹¹⁸

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, λόγω της ιδιαίτερης προσήλωσής του στη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, *χρησιμοποιεί την εξουσία έγκρισης¹¹⁹ των διεθνών συμφωνιών που διαθέτει, για να προωθεί τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.*¹²⁰

Το γεγονός ότι σήμερα τα δικαιώματα του ανθρώπου λαμβάνονται σοβαρά υπόψη στις διάφορες πλευρές της δραστηριοποίησης της ΕΕ, αποτελεί σε μεγάλο βαθμό επίτευγμα της επίμονης προσπάθειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.¹²¹

Η επιμονή του άλλωστε αυτή για την προαγωγή και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων υπήρξε η αιτία, που το ΕΚ πρότεινε τη

¹¹⁷ Στην εξωτερική πολιτική εντάσσεται η δράση της ΕΕ στο πεδίο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ), ενώ, από την άλλη πλευρά, η οικονομική πολιτική εκφράζεται μέσα από εμπορικές συμφωνίες και συμφωνίες αναπτυξιακής/ανθρωπιστικής βοήθειας, Simon Hix, « Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα 2009, σελ. 498.

¹¹⁸ Hix Simon, *ibid.* Η συμβολή του ΕΚ στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα (άρθρο 36 ΣΛΕΕ). Ως εκτούτου η μόνη ουσιαστική δυνατότητα παρέμβασης του Κοινοβουλίου φαίνεται, ως εκ τούτου, να είναι ο έλεγχος που ασκεί στον προϋπολογισμό της Ένωσης και ειδικότερα στις λειτουργικές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ

¹¹⁹ Ως προς τη σύναψη συμφωνιών με τρίτα κράτη, το άρθρο 218 ΣΛΕΕ (πρώην ά.300 ΣΕΚ) θέτει ως αρχή τη διαβούλευση με το ΕΚ. Η διαβούλευση λαμβάνει, πλέον, χώρα ακόμη και για τις καθαρά εμπορικές συμφωνίες – κάτι που δεν ίσχυε πριν τη Συνθήκη της Λισσαβώνας- ενώ απαιτείται η *έγκριση* σε:

α) συμφωνίες σύνδεσης, β) στη συμφωνία για την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, γ) συμφωνίες που δημιουργούν ειδικό θεσμικό πλαίσιο θεσπίζοντας διαδικασίες συνεργασίας (π.χ. Πράξεις προσχώρησης της Ένωσης με την ιδιότητα του μέλους σε διεθνείς οργανισμούς), δ) συμφωνίες που έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις για την Ένωση, δηλαδή σημαντική επιβάρυνση του κοινοτικού προϋπολογισμού, ε) συμφωνίες που καλύπτουν τομείς στους οποίους εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία ή η ειδική νομοθετική διαδικασία όταν απαιτείται η έγκριση του ΕΚ, στ) Σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣΕΕ (η αρίθμηση έχει μείνει ίδια) *το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από έγκριση του ΕΚ όσον αφορά σε αίτηση τρίτου κράτους να γίνει μέλος της Ένωσης.*

¹²⁰ Με τον τρόπο αυτό έχει απορρίψει, στο όνομα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μια σειρά από χρηματοδοτικά πρωτόκολλα με τρίτες χώρες, αναγκάζοντας τις χώρες αυτές να ελευθερώσουν πολιτικούς κρατούμενους ή να αναλάβουν διεθνείς υποχρεώσεις στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενώ χάρη στο ΕΚ, η σύμβαση της Κοτονού που συνδέει την ΕΕ με 27 κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, περιλαμβάνει μία ρήτρα περί δημοκρατίας με αποτέλεσμα να υπάρχει πλέον η δυνατότητα διακοπής των ενισχύσεων προς τα κράτη αυτά, όταν υφίστανται σοβαρές παραβιάσεις.

¹²¹ Reinhard Rack & Stefan Laussegger : «The role of the European Parliament : Past and Future » ,*op.cit.* σελ.

δημιουργία ενός Δικτύου Ανεξάρτητων Εμπειρογνωμόνων, με κύρια αρμοδιότητα την παροχή ενημέρωσης και συμβουλών σε σχέση με την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.¹²²

Το Κοινοβούλιο αναμένεται να αναζητά τη συνδρομή του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε κάθε περίπτωση σοβαρής αμφιβολίας σχετικά με τη συμβατότητα ή μη μιας νομοθετικής πρότασης με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

3.3. Το Δίκτυο των Ανεξάρτητων Εμπειρογνωμόνων για τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Το Δίκτυο Ανεξάρτητων Εμπειρογνωμόνων της Ένωσης για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (εφεξής : το Δίκτυο), δημιουργήθηκε το Σεπτέμβριο του 2002 από τη Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Επιτροπής, ως απάντηση της αναφοράς του ΕΚ για την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ το 2000.¹²³ Το ΕΚ πρότεινε τη δημιουργία μιας Υπηρεσίας με σκοπό τη συλλογή πληροφοριών για την ανίχνευση τυχόν ανωμαλιών ή καταστάσεων που θα μπορούσαν προκαλέσουν παραβίαση των δικαιωμάτων αυτών εμπίπτουσα στο άρθρο 7 ΣΕΕ.

Μέσα από τις αναλύσεις του Δικτύου, φάνηκε ότι θα μπορούσαν να βρεθούν λύσεις για τη θεραπεία των ανωμαλιών αυτών ή να κλείσει ο δρόμος σε ενδεχόμενες παραβιάσεις. Ο δε έλεγχος που θα ασκούσε θα είχε επίσης έναν προληπτικό ρόλο, με την έννοια ότι θα μπορούσε να παρέχει ιδέες για την επίτευξη ενός Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης ή να επισημάνει αποκλίνουσες τάσεις στα κράτη μέλη, οι οποίες θα μπορούσαν να εκθέσουν σε κίνδυνο την αμοιβαία εμπιστοσύνη πάνω στην

¹²² Για το θέμα αυτό βλ. επόμενο υποκεφάλαιο υπό 3.3.

¹²³ Συγκεκριμένα στο Ψήφισμα της 5ης Ιουλίου του 2001 για την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ το 2000 το ΕΚ πρότεινε να δημιουργηθεί ένα δίκτυο από νομικούς ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, είτε αυθεντίες (με δεκαετή τουλάχιστον εμπειρία) στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είτε δικαστικούς, προκειμένου να επιβεβαιώσουν ένα υψηλό επίπεδο εμπειρογνωμοσύνης και να παρέχουν στο ΕΚ ενημέρωση σχετικά με το βαθμό υλοποίησης των δικαιωμάτων του τίθενται από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, με βάση τις εξελίξεις στα εθνικά δίκαιο, τη νομολογία του ΔΕΚ και του ΕΔΔΑ αλλά και οποιαδήποτε αξιολογία νομολογία των εθνικών και συνταγματικών δικαστηρίων των κρατών μελών. Olivier De Schutter et Valerie Van Goethem, "The Fundamental Rights Agency : Towards an active Fundamental Rights Policy of the Union", CRIDHO Working Paper 2006/07, διαθέσιμο στο <http://cridho.cpdn.ucl.ac.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.07.pdf>, σελ.4

οποία στηρίζονται οι πολιτικές της Ένωσης.¹²⁴

Η θητεία του Δικτύου έληξε το 2006, μετά της λήψη της απόφασης για τη δημιουργία του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Αξίζει, ωστόσο, να γίνει μια σύντομη αναφορά στο έργο του, καθώς από πολλούς αναγνωρίζεται η ιδιαίτερα σημαντική συμβολή του στην παρακολούθηση της κατάστασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο πλαίσιο της ΕΕ.

Τα μέλη του ήταν ειδικοί, ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες - ένας από κάθε κράτος μέλος - με επικεφαλής έναν συντονιστή. Οι συνεδριάσεις του ήταν ετήσιες και λάμβαναν χώρα στις Βρυξέλλες.

Αντικείμενο εργασίας του ήταν ο έλεγχος της κατάστασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη, με βάση τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους το κάθε μέλος του Δικτύου ετοιμάζε μια αναφορά σχετικά με το κράτος μέλος από το οποίο προερχόταν, με πλήρη ανεξαρτησία, ακολουθώντας κοινές κατευθυντήριες αρχές, προκειμένου να είναι ευκολότερη η σύγκριση των δεδομένων, που προέρχονται από τα διάφορα κράτη, μέλη μεταξύ τους.

Κατά την εκπόνηση αυτής της εργασίας το μέλος έλεγχε τόσο τη νομολογία των διεθνών δικαστηρίων και τις παρατηρήσεις των «επιτροπών σοφών» που είχαν δημιουργηθεί για τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, όσο και τις νομοθετικές πρωτοβουλίες, την εθνική νομοθεσία αλλά και τις πρακτικές των εθνικών αρχών, στον τομέα αυτό, του κράτους μέλους καταγωγής τους.

Οι δραστηριότητες των οργάνων της ΕΕ εκτιμώνταν σε ξεχωριστή έκθεση, από τον Ειδικό του τομέα Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και τον συντονιστή του Δικτύου.¹²⁵

Από το σύνολο των εκθέσεων των μελών του Δικτύου και την κοινή αναφορά σε σχέση με το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ΕΕ, οι εμπειρογνώμονες, συνεδριάζοντας σε σύσκεψη κάθε Φεβρουάριο, αντλούσαν τα κεντρικά συμπεράσματα και τις συστάσεις για τη χρονιά για την οποία είχε διενεργηθεί ο έλεγχος εκτιμώντας τις θετικές

¹²⁴ Olivier de Shutter : «The EU Fundamental Rights Agency : Genesis and Potential», στο «New Institutions for Human Rights Protection», edited by Kevin Boyle, Oxford University Press, 2009, σελ.98.

¹²⁵ www.europa.eu.int/justice_home/cfr/index_en.htm, "EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights" 12.1.2006.

πλευρές, τις καλές πρακτικές¹²⁶ και τα πεδία που ενέπνεαν ανησυχία.

Οι καλές πρακτικές αποτελούσαν, περαιτέρω, πηγή έμνευσης για παρόμοιες απαντήσεις στα ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων και στα υπόλοιπα κράτη μέλη και μ' αυτό τον τρόπο καλλιεργείται μια διαδικασία αμοιβαίας «εκπαίδευσης».¹²⁷

Το Δίκτυο συνέχισε το έργο της Επιτροπής Αστικών Ελευθεριών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του ΕΚ, όσον αφορά την εκπόνηση ετήσιων αναφορών της κατάστασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ και για το λόγο αυτό συνήθιζε να αναφέρεται περιοδικά στην Επιτροπή αυτή.

Εξαιτίας του γεγονότος ότι, την εποχή που λήφθηκε η απόφαση για επέκταση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία (εφεξής «το Παρατηρητήριο») σε όλο το φάσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τη μετονομασία του σε Ευρωπαϊκό Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το Δίκτυο των Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα είχε μόλις ιδρυθεί, ξεκίνησε μια μεγάλη συζήτηση σχετικά με το αν θα έπρεπε το Δίκτυο αυτό να συνεχίσει να υφίσταται ακόμη και μετά τη δημιουργία του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Η μία άποψη ήθελε το Δίκτυο να συνεχίσει να υφίσταται.¹²⁸ Η άποψη αυτή βασίστηκε στην αντίληψη ότι ο βασικός ρόλος του Δικτύου, που ήταν η παρακολούθηση/έλεγχος (αγγλ. monitoring) του επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν θα καλυπτόταν από τον νέο Οργανισμό, καθώς, η έννοια του «monitoring» δεν νοείται να περιορίζεται απλά στη

¹²⁶ Η χρήση καλών πρακτικών τοποθετεί το Δίκτυο στους πρώτους θεσμούς που εφάρμοσαν, στην ουσία, την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού, δίνοντας έμφαση στην προληπτική έννοια του ελέγχου (monitoring), Grainne de Burca : «Beyond the Charter:How Enlargement has enlarged the Human Rights Policy of the EU», The European Journal of International Law, Vol 17No4 (2004), σελ.786-787. Περισσότερα για τις μεθόδους της νέας διακυβέρνησης στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου βλ. στο Δεύτερο Μέρος της Εργασίας, υποκεφάλαιο 1.3., σελ.55.

¹²⁷ Olivier De Shutter et Valerie Van Goethem, op.cit., σελ.7-9.

¹²⁸ Σύμφωνα με τον κ. Fonseca Morillo εκ μέρους της Επιτροπής, «το Δίκτυο δεν θα είχε τη δυνατότητα να συνεχίσει να υφίσταται πέρα από τον Σεπτέμβριο του 2006 για το λόγο ότι στο πλαίσιο της ΕΕ όλες οι προπαρασκευαστικές πράξεις και όλες οι γραμμές στον προϋπολογισμό που δεν έχουν κάποια νομική βάση προβλεπόμενη στις Συνθήκες, μπορούν να έχουν μέγιστη «διάρκεια ζωής» έως πέντε χρόνια, συνήθως δε διαρκούν ανάμεσα στα τρία με πέντε χρόνια», HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 29th Report of Session 2005-06 «Human rights protection in Europe: the Fundamental Rights Agency», Ordered to be printed 28 March and published 4 April 2006, Published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited, HL Paper 155, σελ.9, υποσημείωση 9.

συλλογή και ανάλυση των δεδομένων σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, προκειμένου να υπάρχει η απαραίτητη γνώση για την προώθηση νέας νομοθεσίας και τη λήψη, αντίστοιχα, των απαραίτητων πρωτοβουλιών, κάτι που προσιδιάζει περισσότερο σε απλή παρατήρηση.¹²⁹

Αντίθετα, «κατά την πιο απαιτητική του έννοια, η άσκηση παρακολούθησης/ελέγχου αποτελεί μια λειτουργία που φέρουν εις πέρας ανεξάρτητα σώματα εμπειρογνωμόνων, τα οποία διαθέτουν έναν ή περισσότερους μηχανισμούς δικαστικής ή οιονεί δικαστικής φύσης, επιτρέποντας μια κανονιστική προσέγγιση, μέσω της θέσπισης κανόνων πάνω στα θεμελιώδη δικαιώματα, με τους οποίους τα κράτη και οι άλλες οντότητες οφείλουν να συμμορφώνονται».¹³⁰

Το ερώτημα που τέθηκε λοιπόν την εποχή εκείνη ήταν, αν πράγματι ο νέος Οργανισμός θα είχε την εντολή να εκτελεί μια τέτοια λειτουργία ή αν θα έπρεπε να συνεχίσει να την εκτελεί το Δίκτυο και να εγκριθруθεί μια στενή συνεργασία μεταξύ τους.¹³¹

Ως περισσότερο εφικτή και εφαρμόσιμη θεσμική λύση για την επιτυχή παρατήρηση και τον έλεγχο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, θεωρείται η εγκαθίδρυση ενός πολυπρόσωπου Σώματος Εμπειρογνωμόνων, του οποίου τα μέλη έχουν διαφορετική προέλευση, ως προς την εθνικότητα και τα νομικά συστήματα και λειτουργούν με ανεξαρτησία, όπως ακριβώς οι δικαστικοί λειτουργοί. Δεν νοείται, κατ' επέκταση, ολοκληρωμένος έλεγχος, αν δεν υπάρχει κανονιστική αρμοδιότητα, την οποία να εκτελούν είτε δικαστήρια είτε Σώματα/Υπηρεσίες Εμπειρογνωμόνων που έχουν ιδρυθεί με βάση τις, κατά περίπτωση, ισχύουσες Συνθήκες.

Κατ' αυτό τον τρόπο λειτουργεί το Δικαστήριο του Στρασβούργου, που δημιουργήθηκε κατ' εφαρμογή της ΕΣΔΑ.

Οι αρμοδιότητες που τέτοια Σώματα έχουν σύμφωνα με τις Συνθήκες για

¹²⁹ Διαφοροποίηση ως προς την προσέγγιση του όρου παρατηρεί και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Συγκεκριμένα η Κοινοβουλευτική Συνέλευση στην από 31.5.2010 έκθεσή της αναφέρει ότι «ο έλεγχος, όπως γίνεται κατανοητός από το Συμβούλιο της Ευρώπης, περιλαμβάνει την εξακρίβωση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με το επίπεδο θεμελιωδών δικαιωμάτων και την διατύπωση συστάσεων πολιτικής στην κάθε χώρα ξεχωριστά», Parliamentary Assembly : «The need to avoid duplication of the work of the Council of Europe by the European Union Agency for Fundamental Rights», Doc 12272, 31.5.2010, σελ.11.

¹³⁰ Sheinin Martin "The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts" στο "Monitoring fundamental rights in the EU- The contribution of the Fundamental Rights Agency", Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon, ed. By Philip Alston and Olivier De Shutter, 2005., σελ.73

¹³¹ Sheinin Martin, ibid.

τα ανθρώπινα δικαιώματα, μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες : α) την επεξεργασία, "in abstracto", νόμων, πρακτικών ή καταστάσεων, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο αυτά συμβαδίζουν με τα ανθρώπινα δικαιώματα και β) την ενασχόληση, "in concreto", με συγκεκριμένες υποθέσεις παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στην πρώτη περίπτωση συμπεριλαμβάνονται οι περισσότεροι μηχανισμοί προαγωγής και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο πλαίσιο των Η.Ε ενώ στη δεύτερη περίπτωση κάποιοι από τους μηχανισμούς των Η.Ε και, αναμφίβολα, οι μηχανισμοί του Συμβουλίου της Ευρώπης.¹³²

Το Δίκτυο είχε την αρμοδιότητα να εξετάζει τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τις διατάξεις του Χάρτη, πληρώντας κατ' αυτή την έννοια τις προϋποθέσεις της πρώτης περίπτωσης. Η προστιθέμενη αξία του Δικτύου αντλούνταν από το γεγονός ότι ο ΧΘΔ αγγίζει ένα πολύ μεγαλύτερο πεδίο δικαιωμάτων απ' ό,τι όλες μαζί οι υπόλοιπες διεθνείς συνθήκες, αποτελώντας ένα μοναδικό κατάλογο που συνδυάζει και ευρύ φάσμα θεμελιωδών δικαιωμάτων και ευρύ φάσμα αποδεκτών των δικαιωμάτων αυτών.¹³³

Μία από τις βασικές διαφορές του Δικτύου από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θεωρείται ακριβώς το γεγονός ότι αφενός το Δίκτυο συγκροτούνταν από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες εργαζόμενους βάσει σύμβασης, ενώ ο ΟΘΔ δεν παύει να αποτελεί έναν ακόμη ευρωπαϊκό Οργανισμό που, θεωρητικά μεν οφείλει να είναι ανεξάρτητος, πρακτικά δε εξαρτάται από πολλές απόψεις από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και ιδίως από την Επιτροπή.¹³⁴

Το κατά πόσο ο ΟΘΔ συνέχισε το αρκετά σημαντικό έργο του Δικτύου, μένει να εξετασθεί στο δεύτερο μέρος της εργασίας.

¹³² Sheinin Martin "The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts", op.cit., σελ. 75-76.

¹³³ Sheinin Martin "The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts", op.cit., σελ.80-81.

¹³⁴ Sheinin Martin "The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts", op.cit., σελ. 87.

3.4. Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας και η μετάβαση στον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Το φαινόμενο του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στον ευρωπαϊκό χώρο δεν είναι πρόσφατο. Ωστόσο, τις τελευταίες δύο δεκαετίες έχει γνωρίσει μια ιδιαίτερη ένταση, εξαιτίας της ροής μεγάλου αριθμού μεταναστών αφενός από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης λόγω της κατάρρευσης των κομμουνιστικών καθεστώτων, αφετέρου δε από τις χώρες της Αφρικής και της Ασίας λόγω κυρίως των πολεμικών συρράξεων, της πολιτικής αστάθειας, της φτώχειας.

Η μετακίνηση των πληθυσμών αυτών, συνδεόμενη πολλές φορές με οικονομικής φύσης συμφέροντα, οδήγησε σε διάφορες μορφές οργανωμένου εγκλήματος, όπως παράνομη διακίνηση ανθρώπων και ναρκωτικών, εμπόριο γυναικών και παιδιών, διασυννοριακό έγκλημα.¹³⁵

Υπό αυτές τις συνθήκες, δημιουργήθηκε το κατάλληλο έδαφος ώστε ακροδεξιές πολιτικές παρατάξεις, εκμεταλλευόμενες τα αισθήματα ανασφάλειας των πολιτών, να καλλιεργήσουν ακόμη περισσότερο ρατσιστικά αισθήματα στους Ευρωπαίους πολίτες.¹³⁶

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις αντέδρασαν άμεσα στο πλαίσιο Διεθνών Οργανισμών, όπως ο ΟΑΣΕ, ο ΟΗΕ αλλά και το Συμβούλιο της Ευρώπης στο πλαίσιο του οποίου ιδρύθηκε το 1994 η ECRI¹³⁷ εγκαινιάζοντας μια ιδιαίτερη μορφή ελέγχου της κατάστασης από χώρα σε χώρα, μέσω της προώθησης του διαλόγου και της θέσπισης μέτρων προαγωγής κατά του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας.¹³⁸

Την ίδια χρονιά ιδρύεται στο πλαίσιο της ΕΕ η «Συμβουλευτική Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Ξενοφοβίας» με στόχο «την υποβολή συστάσεων κατάλληλων για το κάθε κράτος μέλος, προκειμένου οι κυβερνήσεις και οι κοινωνικοί εταίροι να μπορούν να συνεργάζονται για την προώθηση της ανοχής, της κατανόησης και της συνεννόησης με τους

¹³⁵ Στ. Περράκης «Παρέμβαση-Προδιάθεση» στο «Η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη – Εισηγήσεις και συζητήσεις, Θεσσαλονίκη 20 Νοεμβρίου 1999» Π.Νάσκου-Περράκη (Επιμέλεια-Πρόλογος), Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σελ.13.

¹³⁶ Στ.Περράκης, *ibid.*

¹³⁷ European Commission against Racism and Intolerance.

¹³⁸ Στ.Περράκης, *op.cit.* σελ.14.

ξένους». ¹³⁹

Όταν οι εργασίες της πιο πάνω Επιτροπής έληξαν, και κατόπιν λήψης της σχετικής απόφασης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φλωρεντίας το 1996, ιδρύθηκε το Παρατηρητήριο ¹⁴⁰ (EUMC) το οποίο άρχισε να λειτουργεί τον Ιανουάριο του 1998.

Το Παρατηρητήριο, ως φορέας δράσης, είχε ως κύριο στόχο την παροχή στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων πληροφοριών για φαινόμενα ρατσισμού, ξενοφοβίας και ασισημιτισμού που παρατηρούνται στα κράτη μέλη, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ανάληψη σχετικής δράσης. Στια καθήκοντά του περιλαμβάνονταν μεταξύ άλλων, η εγκατάσταση και συντονισμός του Ευρωπαϊκού Δικτύου Πληροφοριών για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία (RAXEN), η δημοσίευση ετήσιων εκθέσεων για την κατάσταση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και η διοργάνωση Στρογγυλών Τραπεζών σε διεθνές επίπεδο ¹⁴¹, η εγκατάσταση ιστότοπου και η δημιουργία κέντρου τεκμηρίωσης.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, το Παρατηρητήριο δεν ξεκίνησε κανονικά τις δραστηριότητές του, λόγω έλλειψης προσωπικού έως και το 2000. Για τη διετία 2000-2002 διοργανώθηκε εξωτερική αξιολόγηση του Παρατηρητηρίου προκειμένου να ελεγχθεί η οργανωτική δομή του και ο βαθμός αποτελεσματικότητας ως προς τους στόχους του.

Η εξωτερική αξιολόγηση διενεργήθηκε από το Centre for Strategy and Evaluation Services, που εδρεύει στο Ηνωμένο Βασίλειο ¹⁴².

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής που στηρίχθηκε στην διενεργηθείσα εξωτερική αξιολόγηση, το Παρατηρητήριο :

α) Είχε βελτιώσει κατά πολύ την αντικειμενικότητα και την αξιοπιστία των στοιχείων του κατά τη διετία 200-2002. ¹⁴³

¹³⁹ Στ.Περράκης, *ibid.*

¹⁴⁰ Κανονισμός 1035/97 του Συμβουλίου.

¹⁴¹ Beate Winkler «Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των φαινομένων του ρατσισμού και της ξενοφοβίας» στο «Η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη – Εισηγήσεις και συζητήσεις, Θεσσαλονίκη 20 Νοεμβρίου 1999» Π.Νάσκου-Περράκη (Επιμέλεια-Πρόλογος), Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σελ. 18.

¹⁴² Η πλήρης έκθεση έχει δημοσιευθεί στο www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamenta_rights/pdf/origin/eume_eval2002_en.pdf, «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το ΕΚ την ΕΟΚΕ και την ΕΤΠ σχετικά με τις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας και προτάσεις για την αναδιτύπωση του κανονισμού 1035/97 του Συμβουλίου», COM(2003) 483 τελ., σελ.4.

¹⁴³ COM(2003) 483 τελ., *ibid.*

β) Στηριζόταν στο δίκτυο εθνικών κομβικών σημείων που δημιουργήθηκαν σε κάθε κράτος μέλος (Δίκτυο RAXEN). Με το συγκεκριμένο δίκτυο συνεργάσθηκαν ακαδημαϊκοί μη κυβερνητικοί αλλά και κυβερνητικοί οργανισμοί.¹⁴⁴

γ) Είχε δημοσιεύσει τέσσερις ετήσιες εκθέσεις και σειρά μελετών μικρότερης κλίμακας (ενδεικτικά για τις αντιισλαμικές αντιδράσεις μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, ρατσισμός ποδόσφαιρο και Διαδίκτυο, η αντιρατσιστική νομοθεσία στα κράτη μέλη, η κατάσταση των ισλαμικών κοινοτήτων σε πέντε ευρωπαϊκές πόλεις), οι οποίες παρείχαν σημαντικό όγκο πληροφοριών.¹⁴⁵

δ) Η διευκόλυνση και ενθάρρυνση διοργάνωσης συζητήσεων στρογγυλής τραπέζης σε εθνικό επίπεδο, ανήκε μεν στις αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου αλλά προϋπέθετε τη συνεργασία των κρατών μελών για την επίτευξή της. Στον τομέα αυτό δεν υπήρξε ομοιόμορφη αντίδραση σε εθνικό επίπεδο, με αποτέλεσμα οι συνεδριάσεις να μην είναι αποτελεσματικές ως προς τη συγκέντρωση δεδομένων.¹⁴⁶

ε) Διέθετε ιστοχώρο στον οποίο περιοδικά, ενημερωτικά δελτία, ειδικές μελέτες αλλά και πληροφορίες για τις δραστηριότητες, τη δράση και το σκοπό του ωστόσο δεν είχε σαφή στρατηγική επικοινωνίας, την οποία θα έπρεπε να αναπτύξει.¹⁴⁷

Οι παρατηρήσεις αυτές, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι σε κανένα σημείο του ιδρυτικού του κανονισμού δεν προβλεπόταν ότι τα αποτελέσματα εργασίας του Παρατηρητηρίου θα είχαν κάποιο ιδιαίτερο βάρος στο κοινοτικό σύστημα, ή ότι τα θεσμικά όργανα θα όφειλαν να σέβονται τα ευρήματά του, λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις του ή θεσπίζοντας διάλογο ή αναλαμβάνοντας δράση εναντίον κρατών μελών στο πλαίσιο των άρθρων 6 και 7 ΣΕΕ, ή έστω αξιολογώντας και πιθανόν μεταβάλλοντας τυχόν νομοθεσία ή πολιτικές της ΕΕ που κρίνονται να υποθάλπουν φαινόμενα διακρίσεων ή ρατσισμού, αποκαλύπτουν ότι, αν και το φάσμα εργασιών του Παρατηρητηρίου φάνηκε, αρχικά, ικανοποιητικό, ωστόσο στερούνταν πρακτικού αντικτύπου¹⁴⁸.

¹⁴⁴ COM(2003) 483 τελ ibid.

¹⁴⁵ Op.cit. σελ.5.

¹⁴⁶ Op.cit., σελ.6

¹⁴⁷ Op.cit. σελ..7

¹⁴⁸ Andrew Williams «EU Human Rights Policy – A study in Irony», op.cit. σελ. 103.

Επιπλέον ο ρόλος του Παρατηρητηρίου περιορίζεται ακόμη περισσότερο αν λάβει κανείς υπόψη ότι υπάρχει και η πολιτική πλευρά που ανάγκαζε το Παρατηρητήριο να τηρεί έναν διπλωματικό ρόλο στις περιπτώσεις εκείνες που διαπίστωνε στοιχεία φαινομένων ρατσισμού ή διακρίσεων στα κράτη μέλη. Έτσι, ο τρόπος με τον οποίο τελικά συνέλεγε τις πληροφορίες που χρειαζόταν¹⁴⁹ αποκαλύπτουν έναν απλά συντονιστικό ρόλο.

Η Επιτροπή πρότεινε, εν τέλει, την αναδιατύπωση του Κανονισμού - Σύμφωνα με την πρόταση αυτή ορισμένα τμήματα του κειμένου θα έπρεπε να διαγραφούν ενώ άλλα να τροποποιηθούν.¹⁵⁰

Τον Δεκέμβριο του 2003 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να ενισχύσει το υφιστάμενο Παρατηρητήριο και να επεκτείνει την εντολή του, προκειμένου να μετατραπεί σε Οργανισμό Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σύμφωνα με το πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην ΕΕ.

Ένα χρόνο αργότερα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα θέτει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην πρώτη γραμμή της ευρωπαϊκής δράσης με την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σύμφωνα με τους «Στρατηγικούς στόχους 2005-2009, Ευρώπη 2010: Μια εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης Ευημερία, Αλληλεγγύη και Ασφάλεια».¹⁵¹

¹⁴⁹ Το ίδιο το Παρατηρητήριο στην πρώτη του ετήσια έκθεση, αποκάλυψε ότι οι πληροφορίες του προέρχονταν κατά βάση : από προσωπικές συμβολές των μελών του Διοικητικού του Συμβουλίου, από επίσημα έγγραφα των δημοσιων υπηρεσιών των κρατών μελών, από εθνικές αναφορές προερχόμενες από την Επιτροπή για την εξάλειψη των ρατσιστικών διακρίσεων των Η.Ε. και από έγγραφα που του παρείχαν ΜΚΟ. Andrew Williams «EU Human Rights Policy – A study in Irony», op.cit. σελ.104.

¹⁵⁰ COM(2003) 483 τελ. σελ .20. Πράγματι Την 18^η Ιουνίου του 2003, ο Κανονισμός 1035/97 τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 1652/2003 του Συμβουλίου. Οι τροποποιήσεις αφορούσαν την προσθήκη διατάξεων για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα σύμφωνα με τον Καν/σμό 1049/2001 και την εκτέλεση του προϋπολογισμού του Παρατηρητηρίου αλλά και την αντικατάσταση του άρθρου 12 για την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

¹⁵¹ «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για την ίδρυση Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ», COM(2005) 280 τελ., σελ.2.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ
Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ –
ΕΝΑΣ ΑΝΑΓΚΑΙΟΣ ΘΕΣΜΟΣ?

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ
Το χρονικό δημιουργίας του Οργανισμού

1.1. Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας (1999) στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (2003).

Η προοπτική δημιουργίας μιας Υπηρεσίας της ΕΕ για τα δικαιώματα του ανθρώπου και τη δημοκρατία, αποτέλεσε αντικείμενο αναζήτησης για τα Ευρωπαϊκά Συμβούλιο της Κολωνίας τον Ιούνιο του 1999.¹⁵² Ήδη είχε προηγηθεί η πρόταση της Επιτροπής των Σοφών που το 1998 είχε προετοιμάσει μία ατζέντα για τα δικαιώματα του ανθρώπου για την ευρωπαϊκή χρονιά 2000. Η Επιτροπή αυτή, απαρτιζόμενη από τέσσερα μέλη, είχε κατά νου έναν οργανισμό που θα συνέλεγε πληροφορίες, θα ανέλυε δεδομένα και θα αποτελούσε έναν ελεγκτικό μηχανισμό για τα θεμελιώδη δικαιώματα στην ΕΕ.¹⁵³

Χρειάστηκε, ωστόσο, να περάσουν τέσσερα ακόμη χρόνια, προκειμένου η αναζήτηση αυτή να λάβει τη μορφή συγκεκριμένης εντολής προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η καθυστέρηση αυτή οφειλόταν στην αρχική απροθυμία, τόσο της Επιτροπής¹⁵⁴ όσο και του Συμβουλίου, να συναινέσουν στη δημιουργία του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων¹⁵⁵. Φυσικό είναι λοιπόν η απόφαση του Συμβουλίου για την ίδρυση του

¹⁵² Σημείο 46 των συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας, 3 και 4 Ιουνίου 1999, www.conciliium.europa.eu/uedocs/NewsWord, σελ.18.

¹⁵³ Manfred Nowak, «National Institutions for the promotion and protection of Human rights», στο Monitoring Human Rights in the EU: The contribution of the Fundamental Rights Agency, op.cit.,σελ.96.

¹⁵⁴ Από τη μεριά της η Επιτροπή υποστήριζε ότι η ΕΕ είχε επαρκείς πηγές πληροφόρησης για τα δικαιώματα του ανθρώπου, τόσο μέσω του Συμβουλίου της Ευρώπης, όσο και μέσω των Ηνωμένων Εθνών αλλά και ΜΚΟ, [COM(2001)252τελ., σελ.24-25]. Παρόλο που η σχετική Ανακοίνωση αφορούσε την πολιτική της ΕΕ για τα δικαιώματα του ανθρώπου σε σχέση με τρίτες χώρες, πολλοί εξέλαβαν αυτή την άποψη ως απόρριψη της ιδέας για δημιουργία του ΟΘΔ, Olivier de Shutter, : 'Addressing Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency" στο :Monitoring fundamental rights in the eu - The contribution of the Fundamental rights Agency", op.cit, σελ.2.

¹⁵⁵ COM(2001)252τελ., και Conclusions of the 2362nd Council meeting - June 25, 2001.

Οργανισμού να προκαλέσει ιδιαίτερη έκπληξη¹⁵⁶.

Στις 13 Δεκεμβρίου του 2003, οι αρχηγοί των κρατών μελών, ενστερνιζόμενοι την ανάγκη ενίσχυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ΕΕ μέσω των καταλληλων μηχανισμών διακυβέρνησης και τη θέσπιση σχετικού νομοθετικού πλαισίου, αλλά και τη βαρύτητα που χαρακτηρίζει τη διαδικασία συλλογής και ανάλυσης των δεδομένων που αφορούν το συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, αποφάσισαν να επεκτείνουν την εντολή του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου, ώστε το τελευταίο να μετατραπεί σε Οργανισμό Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Με την υποστήριξη (και) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή υπέβαλε σχετική πρόταση¹⁵⁷ συνοδευόμενη από έκθεση αξιολόγησης αντικτύπου¹⁵⁸, αφού προηγουμένως είχε θέσει τη συγκεκριμένη πρόταση σε δημόσια διαβούλευση.¹⁵⁹

Στη δημόσια διαβούλευση συμμετείχαν κράτη μέλη, εθνικά κοινοβούλια, μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλες εθνικές και Ευρωπαϊκές Υπηρεσίες (bodies).¹⁶⁰ Κατά τη δε αξιολόγηση του αντικτύπου, το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε η Επιτροπή ήταν ότι :

«ο ΟΘΔ θα μπορούσε να συνεισφέρει στη διαθεσιμότητα, την ποιότητα και τη συγκρισιμότητα των δεδομένων σε σχέση με το σεβασμό και την προαγωγή των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ενώ η συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών θα κατέληγε σε επίτευξη υψηλότερου βαθμού συντονισμού. Κατ'αυτή την έννοια ο Οργανισμός θα μπορούσε να

¹⁵⁶ Gabriel N.Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "sex of angels" or improving Europe's human rights performance?", E.L.Review, 33 (2008), σελ.387.

¹⁵⁷ COM(2005)280 τελ.

¹⁵⁸ 10774/05 ADD 1.

¹⁵⁹ COM(2004)693 τελ. Τόσο η αρχή της διαβούλευσης όσο και της αξιολόγησης του αντικτύπου συμπεριλαμβάνονται στις αρχές της καλύτερης νομοθέτησης. Στη διαβούλευση αναφέρεται η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την «Καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών διαβούλευσης {COM(2002) 704 τελ.}» ενώ στην αξιολόγηση του αντικτύπου η Ανακοίνωση «Αξιολόγηση του αντικτύπου {COM2002}276 τελ.} αλλά και οι κατευθυντήριες γραμμές «Impact Assessment Guidelines – Jan 2009 – SEC(2009)02».

¹⁶⁰ Τα αποτελέσματα της διαβούλευσης είναι διαθέσιμα στο www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsi/rights/fsi_rights_agency_en.htm, HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 29th Report of Session 2005–06 «Human rights protection in Europe: the Fundamental Rights Agency», Ordered to be printed 28 March and published 4 April 2006, Published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited, HL Paper 155, σελ.11.

Περαιτέρω για το ρόλο της κοινωνίας των πολιτών κατά τη δημόσια διαβούλευση και την επιρροή της στη διαμόρφωση της πρότασης της Επιτροπής για τη δημιουργία του ΟΘΔ βλ. Emanuela Bozzini «The role of civil society organizations in written consultation processes: from the European Monitoring Centre to the European Fundamental Rights Agency», διαθέσιμο στο www.soc.unitn.it/users/carlo.ruzza/re-sta-b/Materials-restab/vol%202%20ch%205%20Bozzini-final.pdf

λειτουργήσει ως κέντρο εξειδίκευσης όσον αφορά την εφαρμογή των δικαιωμάτων του ανθρώπου κατά την ανάπτυξη και υλοποίηση των πολιτικών και του δικαίου της ΕΕ και, επομένως, να συνεισφέρει στη συνεκτικότητα της συνολικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου.»¹⁶¹

Ταυτόχρονα η ιδέα δημιουργίας ενός τέτοιου Οργανισμού περιλήφθηκε στο Πρόγραμμα της Χάγης¹⁶², ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε τη δική του συγκατάθεση μέσα από την «έκθεση για την προώθηση και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων : ο ρόλος των εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, συμπεριλαμβανόμενου του ΟΘΔ».¹⁶³

Τον Ιούνιο του 2005 η Επιτροπή ήταν έτοιμη να παρουσιάσει τη σχετική με τη δημιουργία του ΟΘΔ πρόταση - συγκεκριμένα έθεσε στη διάθεση του Συμβουλίου δύο διαφορετικές προτάσεις: μία που αφορούσε τον κανονισμό ίδρυσης του Οργανισμού και μία με την οποία εξουσιοδοτούνταν ο ΟΘΔ να δρα στις περιοχές του τίτλου IV, δηλαδή στις περιοχές του τρίτου πυλώνα, που αφορούσε τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Τα κυριότερα σημεία αυτής της πρότασης εξετάζονται στη συνέχεια, προκειμένου να διαπιστωθεί ο βαθμός διαφοροποίησης του τελικού κειμένου από την αρχική πρόθεση της Επιτροπής.

1.2. : Η πρόταση της Επιτροπής και η τελική διαμόρφωση του Κανονισμού σε κρίσιμα ζητήματα.

Σύμφωνα με την υποβληθείσα πρόταση της Επιτροπής, ο νέος Οργανισμός θα είχε ως βάση το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο και θα αποτελούσε κέντρο παροχής συμβουλών από εμπειρογνώμονες για ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων στο επίπεδο της ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θα γινόταν περισσότερο συγκεκριμένος, αποτελώντας το σημείο αναφοράς για την εντολή του Οργανισμού.

¹⁶¹ Nuyens Rory : «The benefit of the EU Fundamental Rights Agency within Europe's Human Rights Regime», op.cit. σελ.75

¹⁶² Σχετική αναφορά έγινε παραπάνω υπό κεφάλαιο 2.6., σελ.28.

¹⁶³ COM(2005)280 τελ., σελ.2.

1.2.α. Η νομική βάση

Η Επιτροπή στήριξε την πρότασή της στο άρθρο 308 ΣΕΚ, όσον αφορά τη δράση του Οργανισμού στον πρώτο πυλώνα και στα άρθρα 30, 31, και 34 παρ.2 ΣΕΕ για τη δράση του Οργανισμού στα ζητήματα του τρίτου πυλώνα. Η χρήση του άρθρου 308 ΣΕΚ, παρά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη διάταξη έχει χρησιμοποιηθεί επανειλημμένως ως νομική βάση για τη δημιουργία πολλών ευρωπαϊκών οργανισμών, αμφισβητήθηκε με την αιτιολογία ότι, προκειμένου να γίνει δεκτή, θα έπρεπε το σχετικό ρυθμιζόμενο πεδίο να αφορά στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και όχι στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Επομένως, η προαγωγή και προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εμπίπτοντας καταρχήν στο πεδίο ενδιαφέροντος της ΕΕ, θεωρήθηκε ότι δεν καλύπτεται από το άρθρο 308 της ΣΕΚ.¹⁶⁴

Από την άλλη πλευρά, η νομολογία του ΔΕΚ είχε οδηγήσει, όπως ήδη αναφέρθηκε στο πρώτο μέρος, στην ανάδειξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως γενικών αρχών του Κοινοτικού Δικαίου.

Η νομολογιακή αυτή εξέλιξη, καθώς επίσης το γεγονός ότι οι πράξεις της ΕΚ οφείλουν να μην προσβάλλουν τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά και το ότι η μη παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα τελευταία χρόνια, συμπεριλαμβάνεται ως όρος στις συμφωνίες της ΕΕ με τις τρίτες χώρες, οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι τα δικαιώματα του ανθρώπου θεωρούνται αντικειμενικός στόχος της Ένωσης.¹⁶⁵ Υπό αυτό το πρίσμα, έγινε τελικά δεκτή η χρήση του συγκεκριμένου άρθρου ως νομικής βάσης για τη δημιουργία του ΟΘΔ.

¹⁶⁴ Την άποψη αυτή εξέφρασε για παράδειγμα η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) την 14.2.2006 (SEC/216). HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 29th Report of Session 2005–06, *op.cit.*, σελ. 15.

¹⁶⁵ Nuyens Rory, : «The Benefit of the EU Fundamental Rights Agency...», *op.cit.* σελ.75.

1.2.β. Η δράση του Οργανισμού στον τρίτο πυλώνα.¹⁶⁶

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε τη δυνατότητα του Οργανισμού να παρέχει τις υπηρεσίες του στο πλαίσιο της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις.

Το ζήτημα αυτό αποτέλεσε σημείο διαφοροποίησης των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση της πρότασης της Επιτροπής.

Έτσι, από τη μια τα κράτη-μέλη δεν επιθυμούσαν μια επέκταση της δικαιοδοσίας του Οργανισμού στον δεύτερο και τρίτο πυλώνα, θεωρώντας ότι κάτι τέτοιο θα αύξανε ιδιαίτερα τον κίνδυνο αλληλοεπικάλυψης μεταξύ των αρμοδιοτήτων του ΟΘΔ και του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁶⁷, ενώ από την άλλη πλευρά τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Ομάδα των Εθνικών Επιτροπών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου όσο και διάφορες ΜΚΟ - και ιδιαίτερα η Διεθνής Αμνηστία- υποστήριξαν την άποψη ότι ήταν αναγκαία η επέκταση της εντολής του Οργανισμού και στα ζητήματα του τρίτου πυλώνα, προκειμένου να μπορέσει να δημιουργηθεί ένας πραγματικός «Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», εξαιτίας της άμεσης σύνδεσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου με τον Χώρο αυτό.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Το πεδίο του τρίτου πυλώνα αγγίζει πολλά και ιδιαίτερα σημαντικά αστικά και πολιτικά δικαιώματα, όπως : το δικαίωμα στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, το δικαίωμα στη ζωή, το την απαγόρευση των βασανιστηρίων και της εξευτελιστικής μεταχείρισης, την απαγόρευση της εμπορίας ανθρώπων, το δικαίωμα στην ελευθερία και την προσωπική ασφάλεια, το δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, το δικαίωμα για δίκαιη δίκη, το τεκμήριο της αθωότητας και το δικαίωμα υπεράσπισης, τις αρχές της νομιμότητας, μη αναδρομικότητας και αναλογικότητας των ποινικών εγκλημάτων, το δικαίωμα να μην τιμωρείται κανείς δύο φορές για το ίδιο αδίκημα, την απαγόρευση φυλάκισης για χρέη, το δικαίωμα της έφεσης σε ποινικές υποθέσεις και το δικαίωμα για τη διεκδίκηση αποζημίωσης για λαθεμένη καταδίκη. Ενόψει αυτής της μακράς λίστας δικαιωμάτων, η συμπερίληψή του τρίτου πυλώνα στο πεδίο δράσης του Οργανισμού, είναι φανερό ότι προκάλεσε ιδιαίτερες συζητήσεις. Steeve Peers, "The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to Civil and Political Rights", στο «Monitoring fundamental rights in the EU: the contribution of the EU Fundamental Rights Agency.....» op.cit., σελ.119-120.

¹⁶⁷ Πιο πειστική εξήγηση για την επιφυλακτικότητα αυτή, ωστόσο, φαίνεται εκείνη που θέλει ορισμένα κυρίως κράτη - κατά τον G.Toggenburg πρόκειται για ένα σκληρό πυρήνα επτά κρατών μελών, μεταξύ των οποίων η Γερμανία και το Η.Β., που αντιτίθενταν στην ιδέα αυτή μέχρι το τέλος (Toggenburg, op.cit. σελ.388) - να αντιστέκονται στον προτεινόμενο αυξημένο ρόλο του ΟΘΔ, εξαιτίας των ευαίσθητων ζητημάτων που εμπερικλείει ο τρίτος πυλώνας και τα οποία εμπίπτουν στην κυριαρχία των κρατών μελών. Ακόμη και παρά το γεγονός ότι με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας έχουμε κατάργηση του τρίτου πυλώνα, ωστόσο δεν είναι βέβαιη -και μένει να φανεί- η επίδραση της θεσμικής αυτής αλλαγής στην πράξη, ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατά το πλείστον διακυβεύονται στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις (βλ., μεταξύ άλλων, Ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, Συνθήκη Prum, απόφαση πλαίσιο για την προστασία των προσωπικών δεδομένων).

¹⁶⁸ Η άποψη αυτή εκφράστηκε στην κοινή θέση της ευρωπαϊκής ομάδας των Εθνικών Επιτροπών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής, η οποία (κοινή θέση) υποβλήθηκε στο ΕΚ και την Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2006, HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 29th Report of Session 2005-06, op.cit. σελ.25.

Μολαταύτα, η αρχική εισήγηση, λόγω έλλειψης της απαιτούμενης ομοφωνίας κατά τη συνεδρίαση της 4ης Δεκεμβρίου 2006, δεν έγινε δεκτή από το Συμβούλιο και ως εκ τούτου απορρίφθηκε, με αποτέλεσμα η τελική εντολή του ΟΘΔ να περιορίζεται, τουλάχιστον προσωρινά, ¹⁶⁹ στα ζητήματα του πρώτου πυλώνα.¹⁷⁰

1.2.γ. Η αρμοδιότητα του ΟΘΔ σε σχέση με το άρθρο 7 ΣΕΕ.

Παρά το γεγονός ότι η πρόταση της Επιτροπής περιόριζε την εμπλοκή του Οργανισμού σε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων που προέκυπταν μόνο κατά την υλοποίηση του κοινοτικού ή του ενωσιακού δικαίου - επεφύλασσε ωστόσο έναν ρόλο για τον ΟΘΔ σε σχέση με το άρθρο 7 ΣΕΕ. Συγκεκριμένα, ο Οργανισμός θα μπορούσε να παρέχει τεχνική εμπειρογνωμοσύνη στο Συμβούλιο, στην περίπτωση που θα υπήρχε απειλή σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων από ένα κράτος μέλος.¹⁷¹ Σύμφωνα με την πρόταση, ο Οργανισμός θα ενεργούσε μόνο ύστερα από αίτημα του Συμβουλίου.

Η απουσία δυνατότητας ανάληψης πρωτοβουλίας εκ μέρους του Οργανισμού καθυστέρησε καταρχήν τα κράτη μέλη. Η ευαισθητη, ωστόσο, φύση της διάταξης ¹⁷² αλλά και το γεγονός ότι εκφράστηκαν φόβοι για την αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁷³ - από τη στιγμή που η ανάμειξη του Οργανισμού στη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ θα ισοδυναμούσε ουσιαστικά με την αποδοχή της προοπτικής ενός διαρκούς κανονιστικού ελέγχου της

¹⁶⁹ Το Συμβούλιο αποφάσισε να επανεξετάσει την πιθανότητα επέκτασης της δράσης του Οργανισμού στα ζητήματα του τρίτου πυλώνα (rendezvous clause). Για το σκοπό αυτό τέθηκε η ημερομηνία 31.12.2009. Gabriel N.Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "sex of angels" or improving Europe's human rights performance?", E.L.Review, 33(2008), σελ. 390.

¹⁷⁰ Gabriel N.Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "sex of angels" or improving Europe's human rights performance?", E.L.Review, 33(2008), σελ. 388. Περισσότερα για το ζήτημα της αρμοδιότητας του Οργανισμού στον τρίτο πυλώνα βλ. πιο κάτω υπό 2.1.δ.(α) σελ.

¹⁷¹ HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 29th Report of Session 2005-06, op.cit., σελ. 13.

¹⁷² Εκ μέρους της Επιτροπής η διάταξη του άρθρου 7 παρομοιάσθηκε με ένα πυρηνικό όπλο: «το χρειάζεσαι αλλά δεν το χρησιμοποιείς ποτέ», op.cit., σελ.24

¹⁷³ Η πιθανότητα αυτή φαίνεται ότι ανησύχησε το Συμβούλιο της Ευρώπης, του οποίου η επιρροή υπηρξε αξιοσημείωτη κατά τη δημιουργία του ΟΘΔ, αλλά βρήκε αντίθετα και πολλά κράτη μέλη, Gabriel N.Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency..» op.cit., σελ. 388-389.

συμπεριφοράς των κρατών μελών στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου, επεκτεινόμενου και έξω από τα όρια του δικαίου της ΕΕ - οδήγησαν τελικά στην εξαίρεση της συγκεκριμένης προοπτικής από τις αρμοδιότητες του ΟΘΔ.¹⁷⁴

1.2.δ. Η ανάμειξη του Οργανισμού στον έλεγχο της «συμπεριφοράς» τρίτων κρατών στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Κατά τη διαδικασία δημιουργίας του Οργανισμού, υποστηρίχθηκε από πολλούς ότι ο νέος θεσμός θα έπρεπε να διαθέτει ευρεία αρμοδιότητα σχετικά με την εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε τρίτες χώρες.

Η τελική πρόταση της Επιτροπής επεφύλαξε για τον ΟΘΔ τη δυνατότητα συλλογής των σχετικών πληροφοριών και δεδομένων τουλάχιστον για τις χώρες εκείνες με τις οποίες η ΕΕ σκόπευε ή είχε ήδη συνάψει συμφωνίες σύνδεσης, και ιδιαίτερα αυτές που συμπεριλαμβάνονταν στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ)¹⁷⁵.

Ο Κανονισμός, εν τέλει, προβλέπει μία πολύ μικρή πιθανότητα επέκτασης της γεωγραφικής ακτίνας δράσης του Οργανισμού ως προς τις τρίτες χώρες. Με τον τρόπο αυτό αποκλείσθηκε η πιθανότητα αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς τα συγκεκριμένα κράτη είναι ήδη μέλη του και επομένως εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του.¹⁷⁶

1.2.ε. Η συμμετοχή του Οργανισμού κατά τον έλεγχο της νομοθεσίας.

Ο ρόλος που η Επιτροπή οραματίσθηκε για τον ΟΘΔ στον τομέα του ελέγχου της νομοθεσίας της ΕΕ ήταν ιδιαίτερα περιορισμένος - αν όχι ανύπαρκτος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 της πρότασης της Επιτροπής, ο Οργανισμός θα μπορούσε να παρέχει συνδρομή στους οργανισμούς και τα κράτη μέλη της ΕΕ κατά την εφαρμογή της κοινοτικής

¹⁷⁴ HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 29th Report of Session 2005-06, op.cit, υποσημείωση 9, σελ. 24-25.

¹⁷⁵ Άρθρο 3 παρ. 4. πρότασης της Επιτροπής

¹⁷⁶ Nuyens Rory, «The Benefit of the EU Fundamental Rights Agency...», op.cit., σελ. 76.

νομοθεσίας, διατυπώνοντας απόψεις και συμπεράσματα.

Από την άλλη πλευρά, το άρθρο 4 παρ.2. στερούσε από τον ΟΘΔ την δυνατότητα διατύπωσης συλλογισμών που αφορούσαν τη νομιμότητα των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής ή τις απόψεις των οργάνων κατά τη νομοθετική διαδικασία.¹⁷⁷

Στο σημείο αυτό το Συμβούλιο, ανατρέποντας την πρόταση της Επιτροπής αλλά και τις σχετικές προβλέψεις, ενίσχυσε τη σχετική αρμοδιότητα του Οργανισμού, επιτρέποντας στον τελευταίο έναν περιορισμένο αλλά διακριτό ρόλο¹⁷⁸.

Συγκεκριμένα, με βάση την τελική ρύθμιση του άρθρου 4 παρ.2 του Κανονισμού, ο ΟΘΔ θα έχει τη δυνατότητα να διατυπώνει γνώμες, εκθέσεις ή συμπεράσματα για προτάσεις της Επιτροπής με βάση το άρθρο 250 ΣΕΚ¹⁷⁹, ή θέσεις που έλαβαν τα θεσμικά όργανα κατά τη διάρκεια νομοθετικών διαδικασιών, αλλά μόνο όταν έχει προηγηθεί αίτημα από το αντίστοιχο θεσμικό όργανο σύμφωνα με την παράγραφο 1 στοιχείο δ, δηλαδή από το ΕΚ, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή.¹⁸⁰ Οι γνώμες αυτές, ωστόσο, δεν θα αφορούν στη νομιμότητα των προτάσεων ή θέσεων των θεσμικών οργάνων με την έννοια του άρθρου 230 ΣΕΚ¹⁸¹ ή με την έννοια του ελέγχου της παραβίασης από κράτος μέλος των υποχρεώσεων και την εφαρμογή του άρθρου 226 ΣΕΚ.¹⁸²

Η ύπαρξη του συγκεκριμένου περιορισμού αποτέλεσαν το συνδυασμό αφενός της προσπάθειας να συνεχισθεί επί της ουσίας το έργο που το Παρατηρητήριο είχε επιτελέσει στα εννέα χρόνια της λειτουργίας του και αφετέρου της επιθυμίας των θεσμικών οργάνων να αποφύγουν την

¹⁷⁷ HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 29th Report of Session 2005–06, op.cit. σελ 13.

¹⁷⁸ Gabriel N.Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency ...», op.cit. σελ. 388.

¹⁷⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 250 ΣΕΚ « 1.Όταν, δυνάμει της παρούσας Συνθήκης, θεσπίζεται πράξη του Συμβουλίου προτάσει της Επιτροπής, το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιεί την πρόταση αυτή μόνο ομόφωνα, με την επίφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 251 παρ.4. και 5.2. Εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει, η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρότασή της καθ'όλη τη διάρκεια των διαδικασιών που οδηγούν στη θέσπιση της κοινοτικής πράξης».

¹⁸⁰ Το στοιχείο αυτό αποτελεί τη μόνη αλλαγή που έκανε το Συμβούλιο στην πρόταση της Επιτροπής προς το σκοπό της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του Οργανισμού. Όλες οι υπόλοιπες αλλαγές στις οποίες προέβη, όπως έχει διαφανεί και από την προηγούμενη ανάλυση, είχαν τον αντίθετο στόχο. Gabriel N.Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency..." ibid.

¹⁸¹ Το άρθρο αφορά στις προϋποθέσεις άσκησης προσφυγής ακυρώσεων ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ για έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων.

¹⁸² Το άρθρο αφορά δυνατότητα προσφυγής της Επιτροπής ενώπιον του ΔΕΕ κατά κράτους μέλους λόγω παραβίασεως των υποχρεώσεών του.

ανάμειξη του Οργανισμού κατά τη νομοθετική διαδικασία.¹⁸³

Εν κατακλείδι, η ανάγκη για δημιουργία μιας συνεπούς και συνεκτικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου οδήγησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αποφασίσει την επέκταση της εντολής του Παρατηρητηρίου και να δημιουργήσει τον ΟΘΔ.

Όπως ήδη αναλύσαμε, η Επιτροπή εργαζόμενη εντατικά προς αυτή την κατεύθυνση, έθεσε την πρότασή της σε δημόσια διαβούλευση η οποία κατέληξε σε μία Έκθεση Εκτίμησης του Αντικτύπου (Impact Assessment Report). Στη συγκεκριμένη έκθεση εντοπίστηκαν οι ελλείψεις της πολιτικής της ΕΕ για τα δικαιώματα του ανθρώπου, μεταξύ άλλων η διαφορετική προσέγγιση που τα κράτη μέλη έχουν ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και που οδηγεί σε διαφορετικές μεθόδους συλλογής των σχετικών δεδομένων, η αμφισβητούμενη ποιότητα των πληροφοριών που παρέχουν άλλοι διεθνείς οργανισμοί - ακόμη και το Συμβούλιο της Ευρώπης - επειδή ακριβώς η πηγή προέλευσής τους είναι τα ίδια τα κράτη, αλλά και οι πληροφορίες που προέρχονται από τις ΜΚΟ που συχνά χαρακτηρίζονται από μονομέρεια με αποτέλεσμα να μην δίνουν τη γενική και ολοκληρωμένη εικόνα της κατάστασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη συγκεκριμένη χώρα.¹⁸⁴

Κατά τη μακρά πορεία των διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών που διήρκεσε 48 μήνες (Δεκέμβριος 2003-Φεβρουάριος 2006) δύο κυρίως ήταν τα ζητήματα για τα οποία υπήρξε τριβή : αφενός ο κίνδυνος υπερφόρτωσης της ΕΕ με περιττούς οργανισμούς και αφετέρου το ζήτημα της αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης.¹⁸⁵

Όσον αφορά στο πρώτο ζήτημα μπορεί να υποστηριχθεί ότι στην ουσία ο ΟΘΔ υποκατέστησε το Παρατηρητήριο, έναν δηλαδή ήδη υπάρχοντα οργανισμό - παρόλο που ο νέος οργανισμός έχει πολύ μεγαλύτερο προϋπολογισμό από τον προκάτοχό του.

¹⁸³ De Shutter Olivier : «The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential » στο «New Institutions for Human Rights Protection», ed. By Kevin Boyle, Oxford University Press, 2009,σελ. 111

¹⁸⁴ Nuyens Rory, «The Benefit of the EU Fundamental Rights Agency ...» op.cit.σελ.71.

¹⁸⁵ G.Toggenburg, : «The EU Fundamental Rights Agency : Satellite or Guiding Star? Raison d'être, tasks and challenges of the EU's new Agency», German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments, 5 March 2005, σελ.2-3.

Για την αντιμετώπιση του δεύτερου ζητήματος έγινε προσπάθεια πρόβλεψης στο πλαίσιο του Κανονισμού από τη μια της υποχρέωσης για αποφυγή διπλής εργασίας και από την άλλη των προϋποθέσεων συνεργασίας μεταξύ των δύο θεσμών (βλ., μεταξύ άλλων όσα πιο πάνω ειπώθηκαν για τις αρμοδιότητες του ΟΘΔ στο πεδίο του άρθρου 7 ΣΕΕ και στο πεδίο ελέγχου των τρίτων κρατών).¹⁸⁶

Για το λόγο αυτό ένας ευρωπαϊκός οργανισμός με αρμοδιότητα τη συλλογή και προώθηση των συγκεκριμένων δεδομένων, αναμφίβολα αποτελεί προστιθέμενη αξία, τουλάχιστον ως προς την αξιοπιστία και τη συγκρισιμότητα των πληροφοριών.

1.3. Ένας νέος ευρωπαϊκός θεσμός γεννιέται: Τα θεμελιώδη δικαιώματα υπό το πρίσμα των μεθόδων της νέας διακυβέρνησης (new governance).

Με την απόφαση για τη δημιουργία ενός ακόμη ευρωπαϊκού οργανισμού - στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου αυτή τη φορά- δύο σημαντικά ζητήματα αναφύονται: κατά πρώτον το γενικότερο ζήτημα των ευρωπαϊκών οργανισμών, όπως αυτοί αναπτύσσονται τα τελευταία χρόνια εντός της ΕΕ, στο πλαίσιο της «νέας διακυβέρνησης» και κατά δεύτερο το ζήτημα αν και κατά πόσο τέτοιες μέθοδοι είναι συμβατές με τη φύση και τις αξιώσεις της προστασίας των δικαιωμάτων αυτών.

1.3.a. Η έννοια των μεθόδων της νέας διακυβέρνησης.

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της ΕΚ/ΕΕ είναι, ως γνωστό, συνυφασμένη με τη λεγόμενη «κοινοτική μέθοδο», σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή είναι το μόνο (ανεξάρτητο) όργανο που κάνει νομοθετικές προτάσεις και προτάσεις πολιτικής, ενεργώντας ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεσπίζουν τις νομοθετικές και δημοσιονομικές πράξεις, ενώ το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο

¹⁸⁶ Op.cit,σελ.3-4.

εγγυάται την τήρηση του κράτους δικαίου.¹⁸⁷ Έτσι, η δομή της ΕΕ στηρίζεται στη λεγόμενη «θεσμική ισορροπία», ενώ κάθε πράξη που απειλεί να διαταράξει την ισορροπία των θεσμών ελέγχεται δικαστικά και μπορεί να ακυρωθεί.¹⁸⁸

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990, υπήρξε γενικότερη απογοήτευση στους κόλπους της Ένωσης, προερχόμενη από την ολοένα χαμηλότερη συμμετοχή στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το «όχι» της Ιρλανδίας, αλλά και σειρά σκανδάλων που είχαν σαν επίκεντρο την Επιτροπή (διατροφική κρίση, νόσος Σπογγώδους Εγγεφαλοπάθειας, παραίτηση Επιτροπής Σαντέρ), δημιουργώντας την αίσθηση ότι οι πολίτες της Ένωσης αισθάνονται αποξενωμένοι από το έργο που λαμβάνει χώρα στους κόλπους της.¹⁸⁹

Οι λόγοι αυτοί οδήγησαν την Επιτροπή να αναζητήσει τρόπους «αναμόρφωσης» της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Για το σκοπό αυτό δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση, στην οποία προτείνεται η υποστήριξη της χρηστής διακυβέρνησης από πέντε αρχές : *Διαφάνεια, Συμμετοχή, Λογοδότηση, Αποτελεσματικότητα και Συνοχή*.¹⁹⁰

Η «νέα διακυβέρνηση» προχωρά ένα βήμα παραπέρα, αναζητώντας περισσότερο ευέλικτους τρόπους λήψης αποφάσεων και πιο ήπιες μορφές δικαίου (λιγότερο ή καθόλου δεσμευτικές και λιγότερο λεπτομερείς, οι μορφές αυτές δικαίου είναι γνωστές ως 'soft law') κατ' αντιδιαστολή προς την κλασική κοινοτική μέθοδο.¹⁹¹ Οι νέες μορφές διακυβέρνησης επιλέγουν την πειθώ, τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ των κρατών και τη διάδοση των καλών πρακτικών έναντι της ιεραρχίας και της επιβολής κυρώσεων.¹⁹² Η αμφισβητούμενη αποτελεσματικότητα των νέων αυτών μεθόδων που

¹⁸⁷ Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση- Μία Λευκή Βίβλος, COM(2001)428 τελ., σελ.10.

¹⁸⁸ Έτσι στις υποθέσεις C-70/88 ΕΚ/Συμβουλίου, Γώγος σε Σκουρή, «Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΚ και την ΕΕ», ά 7 σελ.269-270.

¹⁸⁹ Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση- Μία Λευκή Βίβλος, COM(2001)428 τελ., σελ.8-9.

¹⁹⁰ Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση- Μία Λευκή Βίβλος, COM(2001)428 τελ., σελ.11

¹⁹¹ Η νέα διακυβέρνηση καθοδηγείται από τις αρχές α) του βολонταρισμού που περιλαμβάνει μη δεσμευτικούς στόχους και χρήση ήπιου δικαίου β) της επικουρικότητας και γ) της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων φορέων και δρώντων στη διακυβέρνηση, Adrienne Heritier : «New Modes of Governance in Europe"Policy-making without Legislating?», σελ.4, διαθέσιμο στο www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=299431.

¹⁹² Στις συγκεκριμένες μεθόδους συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων, η διακυβέρνηση δια της πειθούς με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την Ανοιχτή μέθοδο Συντονισμού, η διακυβέρνηση δια της εμπειρογνωμοσύνης, που επικεντρώνεται στην παροχή εξειδικευμένης γνώσης στην Επιτροπή μέσω της δημιουργίας των ευρωπαϊκών οργανισμών και η διακυβέρνηση δια της διαβούλευσης που προβλέπει τη διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς και οργανώσεις κατά την προνομοθετική φάση, Κων/νος Στεφάνου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, τ. Α'» σελ.87-91.

σταδιακά συμπεριλήφθηκαν στις προτεραιότητες της Επιτροπής, υποστηρίζεται ότι αντισταθμίζεται από τη μεγαλύτερη ανταπόκριση των κρατών μελών, την καλύτερη προσαρμογή τους στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης που χαρακτηρίζει την ΕΕ, τη δυνατότητα που δίνουν σε διαφορετικές μορφές έκφρασης (π.χ. συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών) αλλά και την ανάδυση περισσότερο ενημερωμένων πολιτικών.¹⁹³

Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η ευελιξία στη διακυβέρνηση επιλέγεται για τους τομείς της πολιτικής που η ΕΚ/ΕΕ δεν έχει αποκλειστική αλλά συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη.

1.3.β. Η ανάδυση των ευρωπαϊκών οργανισμών.

Παρά το γεγονός ότι η εμφάνιση των πρώτων οργανισμών σε επίπεδο ΕΚ ανάγεται στα μέσα της δεκαετίας του 1970, υπήρξε ένα δεύτερο κύμα (οργανισμοί δεύτερης γενιάς) μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, λόγω της ανάγκης για συντονισμό της πληθώρας των νέων αρμοδιοτήτων και πολιτικών που αποδόθηκαν στην ΕΕ και της επιθυμίας της Επιτροπής να ενισχύσει το ρόλο της, ενώ μετά το 2003 ξεκίνησε και τρίτο «κύμα» οργανισμών, ως επακόλουθο της κρίσης αξιοπιστίας που υπέστη η ΕΚ και κυρίως η Επιτροπή, όπως ήδη αναφέρθηκε.

Η ταχύτατη εξάπλωση των ευρωπαϊκών οργανισμών τα τελευταία χρόνια, έχει επισημανθεί ως απόδειξη της σταδιακής μετάλλαξης της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, με αποτέλεσμα να απασχολήσει έντονα τη σχετική βιβλιογραφία.

Κατά τον Majone, οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί θεωρούνται στοιχεία «κλειδιά» του νέου μοντέλου διακυβέρνησης σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, το οποίο βασίζεται περισσότερο στην εξουσία θέσπισης ρυθμιστικών κανόνων από εξειδικευμένους οργανισμούς. Ο ταχύς πολλαπλασιασμός τους αποτελεί ένδειξη μετάβασης από το παρεμβατικό κράτος του παρελθόντος στο ρυθμιστικό κράτος του μέλλοντος, τα δε πλεονεκτήματά τους έγκεινται αφενός στο ότι συνδυάζουν ευελιξία και εξειδίκευση και μπορούν να

¹⁹³ Grainne de Burca "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" στο 'Monitoring Fundamental Rights in the EU - The contribution of the Fundamental rights Agency', ed. By Philip Alston and Olivier de Shutter, 2005,σελ 26.

αντιμετωπίζουν ρυθμιστικούς στόχους μέσω αξιόπιστων, μακροπρόθεσμων ρυθμιστικών στρατηγικών - μπορούν δηλαδή να δεσμεύονται, καθώς δεν επηρεάζονται από τα πιεστικά χρονικά περιθώρια που θέτουν οι εκλογικές αναμετρήσεις - κάτι που δεν επιτυγχάνουν εύκολα οι πολιτικοί, λόγω ακριβώς της εξάρτησής τους από αυτές¹⁹⁴, και αφετέρου, στο ότι υποβοηθούν το έργο της Επιτροπής, επιτρέποντάς της να επικεντρωθεί στη βασική αποστολή της και να αντιμετωπίσει τον ολοένα αυξανόμενο όγκο εργασίας που συνεπάγεται η επέκταση των πολιτικών της ΕΕ.¹⁹⁵

Ανεξάρτητα από την ονομασία που τους έχει δοθεί (agency, centre, authority, office, foundation) οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί φέρονται να έχουν ανεξάρτητη διοικητική δομή και να επιτελούν συγκεκριμένα καθήκοντα, υποστηρίζοντας τα κοινοτικά θεσμικά όργανα αλλά και τις εθνικές αρχές κατά την εξακρίβωση, προετοιμασία και εκτίμηση συγκεκριμένων μέτρων και κατευθυντήριων γραμμών πολιτικής¹⁹⁶.

Δύο είναι οι βασικές κατηγορίες ευρωπαϊκών οργανισμών : οι *εκτελεστικοί* που έχουν αμιγώς διαχειριστικά καθήκοντα κατά την υλοποίηση των κοινοτικών προγραμμάτων χρηματοδοτικής στήριξης, έχουν συσταθεί για μια καθορισμένη περίοδο και υπάγονται σε αυστηρό έλεγχο από την Επιτροπή και οι *ρυθμιστικοί*, οι οποίοι έχουν ως αποστολή την ενεργό συμμετοχή στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, εκδίδοντας πράξεις που συμβάλλουν στη ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα,¹⁹⁷ και παρόλο που, συνήθως, οι αποφάσεις οι οποίες λαμβάνουν δεν είναι δεσμευτικές, μπορούν να επηρεάζουν τη διαμόρφωση της πολιτικής «μέσω των πληροφοριών που συλλέγουν, της εμπειρογνωμοσύνης που παραθέτουν,

¹⁹⁴ Σχετικά με το ζήτημα των ευρωπαϊκών οργανισμών βλέπε μεταξύ άλλων, Ellen Vos "Reforming the European Commission : what role to play for the EU Agencies?" CMLR, 37: 1117, 2000, Dehousse Renaud : «Delegation of powers in the European Union : The need for a multi-principals model », Centre d'études européennes de Sciences Po, Draft 12 November 2006, Kohler-Koch Beate, Berthold Rittberger : «Review article : The 'Governance' Turn in EU studies », Kreher Alexander : «Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe», Journal Of European Public Policy 4:2 June 1997:225-45, Geradin Damien and Nicolas Petit : «The development of Agencies at EU and National Levels : Conceptual Analysis and Proposals for Reform, Jean Monnet Working Paper 01/04, Griller Stefan and Andreas Orator : «Everything under control? The 'way forward' for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine», E.L.Review (35), Feb.2010.

¹⁹⁵ Βλ. De Shutter Olivier : «The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential », op.cit.σελ.109.

¹⁹⁶ Βλ. Ellen Vos "Reforming the European Commission : what role to play for the EU Agencies?" CMLR, 37: 1117, 2000.

¹⁹⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής για το πλαίσιο των ρυθμιστικών οργανισμών COM(2002) 718 τελ. σελ.4.

των δρώντων που κινητοποιούν και των συμβουλών που παρέχουν».¹⁹⁸ Έτσι, παρατηρείται πλεόν ένας μεγάλος αριθμός ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών, που, αν και όλοι εμπίπτουν στην ίδια κατηγορία, ωστόσο, πολλοί απ' αυτούς διαφέρουν, τόσο ως προς τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές τους, όσο και ως προς τη δύναμη επιρροής που διαθέτουν και που εν τέλει επιδρά στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής σε ιδιαίτερα σημαντικούς, πολλές φορές, τομείς.

Η απουσία μιας σταθερής τυπολογίας ευρωπαϊκών οργανισμών, δεν φάνηκε να προκαλεί ιδιαίτερο πρόβλημα στην περίπτωση της δημιουργίας του ΟΘΔ, καθώς το γεγονός ότι επρόκειτο να δράσει στις δομές του ήδη διαμορφωμένου Παρατηρητηρίου, προεξοφλούσε τη λειτουργία του ως οργανισμού με βασική αρμοδιότητα τη συλλογή πληροφοριών, όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Ελέγχου των Ναρκωτικών.¹⁹⁹ Έτσι, χαρακτηρίζεται ως εργαλείο και πηγή πληροφοριών για την ΕΕ, χωρίς, βέβαια, σε καμιά περίπτωση, να έχει δυνατότητα λήψης δεσμευτικών αποφάσεων.²⁰⁰

Η δημιουργία ολοένα και περισσότερων ευρωπαϊκών οργανισμών δεν είναι άμοιρη προβλημάτων, τα σημαντικότερα εκ των οποίων σχετίζονται με τη νομιμοποίηση, την ανεξαρτησία²⁰¹, τη λογοδότηση και τη διαφάνεια.

Ιδιαίτερα ως προς τη νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών οργανισμών, κεντρικού ενδιαφέροντος είναι η πρόβλεψη ή όχι της δυνατότητας ανάθεσης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε αποκεντρωμένους οργανισμούς στο πλαίσιο της ΕΕ.

Το γεγονός ότι οι Ιδρυτικές Συνθήκες δεν προβλέπουν ρητά τη δημιουργία ευρωπαϊκών οργανισμών σε συνδυασμό με τη νομολογία του ΔΕΚ στην

¹⁹⁸ Grainne de Burca "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" στο 'Monitoring Fundamental Rights in the EU', op.cit, σελ 27.

¹⁹⁹ De Shutter Olivier : «The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential », op.cit. σελ.110.

²⁰⁰ Grainne de Burca, op.cit. σελ.27-28.

²⁰¹ Η ανεξαρτησία - η απουσία δηλαδή πιέσεων από πολιτικούς ή επιχειρηματικούς παράγοντες - είναι ιδιαίτερα σημαντική όσον αφορά τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς. Η υλοποίησή της απαιτεί την υιοθέτηση μέτρων που θα εμποδίσουν τέτοιες πιέσεις. Σε μεγάλο βαθμό οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί δημιουργήθηκαν για να θεραπεύσουν -μέσω της ανεξαρτησίας τους - την αποτυχία αξιόπιστης δέσμευσης της Επιτροπής. Παρ' όλα αυτά είναι σημαντικό η ανεξαρτησία στους μη πλειοψηφικούς θεσμούς να συνοδεύεται από μηχανισμούς ελέγχου. Η ανεξαρτησία έχει δύο διαστάσεις: α) τον αποχωρισμό από το «μητρικό σώμα» (parent body) και β) την αυτονομία που περιλαμβάνει διακριτική και αυτόνομη λήψη αποφάσεων, Madalina Busuioc: «Accountability control and Independence. The case of European Agencies», διαθέσιμο στο www.montesquieu-institut.nl .

υπόθεση Meroni²⁰² - σύμφωνα με την οποία η ανάθεση τέτοιων αρμοδιοτήτων είναι επιτρεπτή μόνο όταν αυτές είναι σαφώς ορισμένες, μεταφέρονται από όργανο που τις διαθέτει σύμφωνα με τις Συνθήκες και η ανάθεση υπόκειται στην εποπτεία των κοινοτικών οργάνων, ενώ σε κάθε περίπτωση απαγορεύεται η ανάθεση διακριτικής αρμοδιότητας- οδήγησε τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να αποφεύγουν την ανάθεση αποφασιστικής αρμοδιότητας στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς²⁰³. Τα κριτήρια αυτά, αποτελούντα το γνωστό και ως «δόγμα Meroni » είναι ακόμη κυρίαρχα όπως αποδεικνύουν πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.²⁰⁴

1.3.γ. Δικαιώματα του ανθρώπου και νέες μέθοδοι διακυβέρνησης - μπορούν πράγματι να συνδυαστούν?

Οι νέες μέθοδοι διακυβέρνησης δεν προκάλεσαν μόνο μία σημαντική αύξηση του αριθμού των ευρωπαϊκών οργανισμών. Ειδικά για το ζήτημα των δικαιωμάτων του ανθρώπου που μας απασχολεί, αποτέλεσαν έναν ελκυστικό τόπο αναζήτησης της μορφής που θα μπορούσε να πάρει η αναδυόμενη, στον τομέα αυτό, πολιτική της ΕΕ, λόγω της απουσίας σχετικής γενικής κοινοτικής αρμοδιότητας και της κατ' επέκταση αδυναμίας υιοθέτησης ρυθμιστικών μέτρων με την παραδοσιακή μέθοδο.²⁰⁵

Αν και το ζήτημα της έλλειψης, αφενός της σχετικής αρμοδιότητας και αφετέρου της απαιτούμενης επιστημονικής εξειδίκευσης στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθιστά ιδιαίτερα θελκτική την καταφυγή στις ευέλικτες νέες μεθόδους διακυβέρνησης²⁰⁶, αποτελώντας ακόμη και

²⁰² Υπόθεση 9/56 και 10/56 Meroni and Co Industrie Metallurgiche SpA v High Authority.

²⁰³ Για μια νέα πρόταση σε σχέση με την πιθανότητα υπερπήδησης του δόγματος Meroni βλ. Stefan Griller and Andreas Orator "Everything under control? The 'way forward' for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine", E.L.Review (35), Feb.2010, σελ. 3-35.

²⁰⁴ Υποθέσεις C-154/04 και C -155/04.

²⁰⁵ Αλλαγή υπήρξε όταν προστέθηκε το άρθρο 13 ΣΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οπότε η ΕΚ απέκτησε δυνατότητα λήψης μέτρων για την αντιμετώπιση των διακρίσεων που, μέχρι τουλάχιστον την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, παρέμενε και ο μοναδικός τομέας προφανούς δραστηριότητας της ΕΕ στον τομέα δικαιωμάτων του ανθρώπου.

²⁰⁶ Για παράδειγμα, ιδιαίτερη συζήτηση έχει γίνει για τη χρήση της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Για το ζήτημα αυτό βλ. O.De Shutter, "The implementation of the EU Fundamental Rights through the Open Method Of Coordination", Jean Monnet Paper 7/2004, www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/04701.html όπως επίσης και Kenneth A.

ρεαλιστική λύση, με δεδομένη τη γενικότερη απροθυμία των κρατών μελών να εκχωρούν αρομοδιότητες στο υπερεθνικό επίπεδο, καθώς επιτρέπει τον συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών και τον μεταξύ τους έλεγχο μέσω εφαρμογής δεικτών και καλών πρακτικών, εμπερικλείει, ωστόσο, έναν σημαντικό κίνδυνο: να απογυμνωθούν τα δικαιώματα του ανθρώπου από τις ιδιότητες που τα διαφοροποιούν, ως δικαιώματα, από άλλες αξιώσεις.

Το δικαίωμα δεν μπορεί να ικανοποιηθεί απόλυτα με ήπιες μορφές δικαίου, προϋποθέτει την ύπαρξη δυνατότητας δικαστικής θεραπείας σε περίπτωση παραβίασής του. Ιδιαίτερα ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα «*η αποτελεσματική προστασία τους προϋποθέτει, κατά κανόνα, τη δικαστική προστασία*».²⁰⁷ Η προσφυγή σε μη δεσμευτικά -και ως εκ τούτου μη δυνάμενα να επιδιωχθούν δικαστικά - μέτρα πολιτικής για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, διατρέχει τον σοβαρό κίνδυνο να υποβαθμισθεί η ιδέα της ύπαρξης ενός σκληρού πυρήνα δικαιωμάτων του ατόμου και να κατασταθεί το επίπεδο προστασίας τους ιδιαίτερα ρευστό²⁰⁸.

Ο ρόλος που επιφυλάχθηκε για τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως όλα δείχνουν, δεν ήταν να υποκαταστήσει ή να αντικαταστήσει άλλες, ήδη υπάρχουσες, μορφές προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ, αλλά μάλλον να υποστηρίξει και να ενισχύσει το ρόλο α) του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου κατά την εφαρμογή του ΧΘΔ, β) των θεσμών πολιτικής κατά την υιοθέτηση της νομοθεσίας σε τομείς, όπως αυτός της καταπολέμησης των διακρίσεων και γ) το ρόλο οργάνων, όπως το ΕΚ, κατά τον έλεγχο του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την ΕΕ και τα κράτη μέλη.²⁰⁹

Τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο αποτελεί κοινό τόπο η δημιουργία ανεξάρτητων οργάνων που έχουν συμβουλευτικό ή και ελεγκτικό ρόλο χωρίς νομοθετικές ή δικαστικές εξουσίες. Τέτοιου είδους

Armstrong, "The open method of coordination and fundamental rights :a critical appraisal, draft paper for discussion at the fundamental rights and reflexive governance seminar, Columbia Law School, NY, 4th November, 2005, και Kenneth. Armstrong, Iain Begg, Jonathan Zeitlin " JCMS Symposium: EU Governance after Lisbon, JCMS(2008) Vol,46 N.2., σελ. 413-450.

²⁰⁷ «Affirming fundamental rights in the European Union. Time to act», Report of the expert group on fundamental rights, Φεβρουάριος 1999, σελ.11.

²⁰⁸ Grainne de Burca "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" 2005, op.cit., σελ 28-31.

²⁰⁹ Grainne de Burca "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" 2005, op.cit., σελ.31-32.

όργανα προβλέπουν για παράδειγμα οι « Αρχές του Παρισιού» των Η.Ε.²¹⁰ Το δε Συμβούλιο της Ευρώπης, σε ένα κείμενο που ανατρέπει στο 1998 σε σχέση με τις εθνικές επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου, ανέφερε ότι *«τα κλασικά μέσα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου μέσω ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστικών σωμάτων, ενώ θεωρούνται απαραίτητα σε μια δημοκρατική και βασισμένη στο κράτος δικαίου κοινωνία, πιθανόν να μην επαρκούν,σε εθνικό επίπεδο, ώστε να καθίσταται βέβαιο ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα γίνονται σεβαστά από τις εθνικές αρχές....Ανεξάρτητα εθνικά σώματα μπορούν να παίξουν έναν σημαντικό ρόλο στον τομέα αυτό, παρέχοντας συμβουλές στις δημόσιες αρχές όσον αφορά το οφειλόμενο επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων αυτών και τη σημασία του για τη νομοθεσία και την πρακτική των κρατών μελών».*²¹¹

Με τον ίδιο τρόπο, υποστηρίζεται ότι θα ήταν εφικτό ένας τέτοιου είδους θεσμός, χωρίς δικαστικές ή νομοθετικές εξουσίες, να λειτουργήσει στο πλαίσιο της ΕΕ, όπως λειτουργεί σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να υποστηρίξει τα πιο παραδοσιακά μέσα προστασίας και υλοποίησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου μέσω της επιτέλεσης ενός συμβουλευτικού πληροφοριακού ελεγκτικού και συντονιστικού των δικτύων ρόλου ή ακόμη και ενός ρόλου παραλήπτη παραπόνων και ενστάσεων.²¹²

Σε κάθε περίπτωση ένας τέτοιος θεσμός μπορεί να λειτουργήσει μόνο σε συνθήκες ανεξαρτησίας και πλουραλισμού και η επιλογή ενός μοντέλου οργανισμού με κύρια αρμοδιότητα την παροχή πληροφοριών (όπως και τη διάδοση των πληροφοριών αυτών και το συντονισμό των σχετικών δικτύων) αντί ενός οργάνου με αποφασιστικές, ελεγκτικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες, θα μπορούσε να έχει κάποια προστιθέμενη αξία, μόνο στην περίπτωση που θα υποστηριζόταν από τους κατάλληλους πόρους και την απαραίτητη πολιτική βούληση.²¹³ Με αυτά τα δεδομένα ο συγκεκριμένος οργανισμός δεν θα επιτελούσε έναν περιθωριακό ρόλο αλλά αντίθετα θα μπορούσε να συμβάλλει στη διακυβέρνηση δια της πληροφόρησης, της

²¹⁰ Οι συγκεκριμένες αρχές εγκρίθηκαν στο πλαίσιο της Επιτροπής δικαιωμάτων του ανθρώπου των Η.Ε. το 1992, αλλά και από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε τον επόμενο χρόνο. Ιδιαίτερη αναφορά σ' αυτές γίνεται πιο κάτω, υπό κεφάλαιο 2.1.α.ii. σελ. 64.

²¹¹ Grainne de Burca "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" 2005, op.cit., σελ 32

²¹² Grainne de Burca , "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" op.cit.

²¹³ Grainne de Burca "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" op.cit., σελ.36.

παροχής συμβουλών, της πειθούς και της μάθησης.

Κατά πόσο αυτά τα στοιχεία υφίστανται στον νέο Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και είναι επαρκή για το σκοπό της προαγωγής και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων μένει να φανεί, παρόλο που κάτι τέτοιο είναι ιδιαίτερα αμφισβητούμενο, ιδίως σε μία Ευρωπαϊκή Ένωση, στερούμενη πολιτικών ηγετών, που, μετέωρη, διαρκώς αναζητά την πολιτική της ταυτότητα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Το θεσμικό πλαίσιο του Οργανισμού

2.1. Η μορφή, ο σκοπός, οι αρμοδιότητες και το πεδίο εφαρμογής.

2.1.α. Η μορφή.

2.1.α.ι. Ο ΟΘΔ ως οργανισμός παροχής πληροφόρησης.

Ο ΟΘΔ εντάσσεται στους οργανισμούς παροχής πληροφόρησης (European information agency)²¹⁴. Όπως ήδη αναφέρθηκε, έχει ως νομική βάση το άρθρο 308 ΣΕΚ και διαθέτει νομική προσωπικότητα. Η έδρα του βρίσκεται στη Βιέννη, απασχολεί, πλέον, περί τους 100 υπαλλήλους και ο προϋπολογισμός του είναι γύρω στα 20 εκατομμύρια ευρώ.²¹⁵ Όπως συμβαίνει και με τους λοιπούς ευρωπαϊκούς οργανισμούς, το οργανωτικό του πλαίσιο διαμορφώνεται από την Επιτροπή, για το προσωπικό του ισχύουν οι κανονισμοί που ισχύουν για το προσωπικό της ΕΕ, ενώ έχει στη διάθεσή του τις κοινοτικές υπηρεσίες δερμηνείας. Τέλος, ο προϋπολογισμός

²¹⁴ Οι οργανισμοί οι οποίοι έχουν ως βασικό σκοπό τους την παροχή πληροφοριών διαφέρουν από τους λοιπούς οργανισμούς κατά το ότι, εκτός από την παροχή των σχετικών με το αντικείμενο της αρμοδιότητάς τους πληροφοριών, διαχειρίζονται το υπάρχον κατά περίπτωση δίκτυο, δηλαδή το σύνολο των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με το συγκεκριμένο κάθε φορά αντικείμενο σε επίπεδο κρατών μελών, σε μια προσπάθεια να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό ευρωπαϊκό πεδίο πληροφόρησης. Παρόλο που η Επιτροπή παραμένει το βασικό θεσμικό όργανο το οποίο διαχειρίζεται τέτοιου είδους πληροφορίες, ο ρόλος των ευρωπαϊκών οργανισμών που έχουν αυτή την αρμοδιότητα γίνεται ολοένα και πιο σημαντικός. Armin Von Bogdandy and Jochen Von Bernstorff "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The legal framework and some unsettled issues in a new field of administrative law" CMLR, 46, 2009, σελ.1048.

²¹⁵ Στο ποσό αυτό ανέρχεται ο προϋπολογισμός του ΟΘΔ για το 2010.

του Οργανισμού υπάγεται στις αρμόδιες αρχές της ΕΕ²¹⁶ και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία να κρίνει τη νομιμότητα των πράξεών του.²¹⁷

2.1.a.ii. Ο ΟΘΔ σύμφωνα με τις «Αρχές του Παρισιού».

Από την άλλη πλευρά, η αναφορά στο προοίμιο του Κανονισμού ότι «κατά τη σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι αρχές που αφορούν το καθεστώς και τη λειτουργία των εθνικών οργανισμών για την προστασία και την προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (των αποκαλούμενων 'αρχών του Παρισιού')»²¹⁸ αποδεικνύει ότι η ίδρυση του Οργανισμού δεν αποτελεί φαινόμενο μοναδικά του δικαίου της ΕΕ. Αντίθετα ο ΟΘΔ σχεδιάστηκε έτσι, ώστε να ομοιάζει με το μοντέλο ενός ανεξάρτητου και εξειδικευμένου θεσμού προαγωγής των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως αυτό έχει αναπτυχθεί μέσω των Η.Ε. και των «Αρχών του Παρισιού» και έχει οδηγήσει στη δημιουργία πάνω από 40 παρόμοιων διοικητικών θεσμών διεθνώς, που λειτουργούν κυρίως ως εθνικές επιτροπές ανθρωπίνων δικαιωμάτων²¹⁹, διαφέροντας ως προς αυτό το σημείο από τους λοιπούς οργανισμούς της ΕΕ.

Οι Αρχές του Παρισιού (Paris Principles), υιοθετήθηκαν από τα Η.Ε το 1993. Αποτελούν μία σειρά συστάσεων σχετικά με την κατάσταση και τη λειτουργία των εθνικών επιτροπών για την προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου με στόχο να καταστήσουν βέβαιο ότι οι εθνικές επιτροπές θα είναι ανεξάρτητες από τις εθνικές κυβερνήσεις και θα τους παρέχεται η μεγαλύτερη δυνατή αυτονομία.²²⁰

²¹⁶ Πρόκειται για το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Για την εκτέλεση του προϋπολογισμού εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 21 του ιδρυτικού κανονισμού.

²¹⁷ Armin Von Bogdandy and Jochen Von Bernstorff, op.cit.

²¹⁸ Κανονισμός 168/2007, προοίμιο, σκέψη 20.

²¹⁹ Armin Von Bogdandy and Jochen Von Bernstorff, op.cit, σελ.1035-1036. Περισσότερα για τη συνεργασία μεταξύ του ΟΘΔ και των εθνικών επιτροπών ανθρωπίνων δικαιωμάτων βλ. παρακάτω σελ. 42.

²²⁰ Ωστόσο, συστάσεις προς τα κράτη μέλη του προκειμένου να δημιουργήσουν εξειδικευμένες εθνικές επιτροπές για την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισεμιτισμού και της έλλειψης ανοχής, έγιναν και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενάντια στο Ρατσισμό και τη μισαλλοδοξία του Συμβουλίου της Ευρώπης (ECRI). Τέλος, οι Οδηγίες για την ίση μεταχείριση και τις φυλετικές διακρίσεις προβλέπουν την ίδρυση οργάνων για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης. Christopher Mc Crudden, "The contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the combating discrimination and promoting equality" στο Monitoring fundamental rights in the EU, op.cit, σελ, 135-136.

Σύμφωνα με τις αρχές αυτές, η σύνθεση του ΔΣ θα πρέπει να επιβεβαιώνει την ανεξαρτησία του Οργανισμού, τόσο απέναντι στα όργανα της ΕΕ, όσο και απέναντι στις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Στο προοίμιο του Κανονισμού του ΟΘΔ, ωστόσο, η πρόβλεψη προχωρά ένα βήμα παραπέρα με ρητή αναφορά στις εθνικές επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου, επιτρέποντας τη δικαιολόγηση της ανεξαρτησίας του Οργανισμού με βάση διεθνή δεδομένα.

Συγκεκριμένα, οι Αρχές του Παρισιού προβλέπουν την τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων τόσο ως προς την ανεξαρτησία και τον πλουραλισμό της σύνθεσης των μελών των ΔΣ²²¹, όσο και ως προς τα καθήκοντα αλλά και τις μεθόδους εργασίας των θεσμών αυτών. Έτσι, οι θεσμοί με αντικείμενο τα θεμελιώδη δικαιώματα θα πρέπει να έχουν όσο το δυνατόν ευρύτερη εντολή, προκειμένου να συμβάλλουν αποτελεσματικά στην προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ενώ, ως προς τις μεθόδους εργασίας, οι απαιτήσεις των συγκεκριμένων αρχών επικεντρώνονται στην θεσμοθετημένη συνεργασία με ΜΚΟ και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών σε πολλαπλά επίπεδα.²²²

Η συμπερίληψη των αρχών αυτών, στο προοίμιο του ιδρυτικού Κανονισμού του ΟΘΔ, θέλει να τονίσει ακριβώς αυτή τη σπουδαιότητα της ανεξαρτησίας, γενικότερα, των θεσμών, που έχουν ως αντικείμενό τους τα δικαιώματα του ανθρώπου και ειδικότερα του νέου ευρωπαϊκού οργανισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Αναμφίβολα, ένας Οργανισμός που ακολουθεί τις Αρχές του Παρισιού θα διαθέτει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο ως προς τη διαμόρφωση της νομοθεσίας και των διοικητικών μέτρων και ιδιαίτερα θα είχε την εξουσία εξέτασης ή υποβολής συγκεκριμένων προτάσεων στα κράτη μέλη κατά την υλοποίηση της ενωσιακής νομοθεσίας, έχοντας λάβει υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας.²²³

²²¹ Παρόλο που οι Αρχές του Παρισιού προϋποθέτουν την ύπαρξη ενός πολυμελούς θεσμού, η ποικιλία των αντίστοιχων εθνικών επιτροπών, αποδεικνύει ότι ο πλουραλισμός μπορεί να επιτευχθεί και με διαφορετικούς τρόπους. Ακόμη και ένα μονοπρόσωπο όργανο - όπως ο Συνήγορος του Πολίτη ή ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής - ή μία επιτροπή δικαιωμάτων του ανθρώπου που διοικείται από έναν Διευθυντή, μπορεί να ανταποκριθεί στην απαίτηση για ευρεία εκπροσώπηση της κοινωνίας των πολιτών μέσα από τις συμβουλευτικές της Επιτροπές. Manfred Nowak, "The Agency and National Institutions for the promotion and protection of Human Rights" στο "Monitoring Fundamental Rights in the EU, op.cit, σελ.104.

²²² Armin Von Bogdandy and Jochen Von Bernstorff, op.cit, σελ.1057-1058.

²²³ Αναλυτικότερα βλ., σε Steeve Peers, "The Contribution of the EU Fundamental Rights

2.1.β. Ο σκοπός.

Αυτό που καλείται να κάνει ο ΟΘΔ, ως οργανισμός που κατά βάση παρέχει πληροφορίες, είναι να υποστηρίζει «τα θεσμικά όργανα, φορείς, υπηρεσίες και οργανισμούς της Κοινότητας και των κρατών μελών της, όταν εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο, (παρέχοντας) συνδρομή και συμβουλές εμπειρογνομόνων σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ώστε να τα βοηθήσει να σέβονται πλήρως τα δικαιώματα κατά τη λήψη μέτρων ή τον καθορισμό δράσεων στους αντίστοιχους τομείς αρμοδιότητάς τους»²²⁴

Αυτό σημαίνει, ότι ο οργανισμός δεν διαθέτει νομοθετικές ή κανονιστικές αρμοδιότητες αλλά ούτε και αρμοδιότητες δικαστικής φύσης ή δικαιοδοσία να λαμβάνει αποφάσεις νομικά δεσμευτικές προς τρίτα μέρη.

Ωστόσο, το γεγονός ότι αναμένεται από τον Οργανισμό να συμβάλλει στον «πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων», θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η ΕΕ κινείται προς τη διαμόρφωση μιας περισσότερο προληπτικής πολιτικής όσον αφορά τα δικαιώματα του ανθρώπου, σε αντίθεση με ό,τι μέχρι πρόσφατα συνέβαινε, όπου, αν υπήρχε μια περίπτωση θεραπείας της παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αυτή θα ήταν μέσω του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και της σχετικής νομολογίας. Προς αυτή την κατεύθυνση κινείται και η δημοσίευση εκθέσεων εκτίμησης αντικτύπου, όσον αφορά την παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την προνομοθετική διαδικασία, σύμφωνα με τις υποδείξεις της Επιτροπής²²⁵.

2.1.γ. Οι αρμοδιότητες.

Μπορεί κανείς να διακρίνει τις αρμοδιότητες του ΟΘΔ στις εξής βασικές κατηγορίες:

α) συλλογή, καταγραφή ανάλυση πληροφοριών και δεδομένων υψηλής επιστημονικής αξίας,

Agency to Civil and Political Rights”, στο «Monitoring fundamental rights in the EU...», op.cit, σελ.125-129.

²²⁴ Άρθρο 2 Κανονισμού 168/2007.

²²⁵ G.Toggenburg, “The EU Fundamental Rights Agency : Satellite or Guiding Star?”, op.cit, σελ.5

- β) διάδοση των ανωτέρω πληροφοριών,
- γ) παροχή συμβουλών προς τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της Ένωσης με τη μορφή συμπερασμάτων ή γνώμων επί ειδικών θεμάτων και
- δ) επαφή με την κοινωνία των πολιτών και συντονισμός του δικτύου των εθνικών επιτροπών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Αναλυτικότερα:

2.1.γ.(α). Η συλλογή, καταγραφή και ανάλυση των πληροφοριών και δεδομένων που λαμβάνει ο Οργανισμός τόσο από τα κράτη μέλη, όσο και από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και άλλους φορείς σε εθνικό, υπερεθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο, όπως επίσης και η ανάπτυξη μεθόδων προκειμένου να βελτιωθεί η αντικειμενικότητα, αξιοπιστία και συγκρισιμότητα των πληροφοριών αυτών έχει ιδιαίτερη σημασία, αποτελώντας ένα στοίχημα που ο ΟΘΔ πρέπει να κερδίσει. Ας μην ξεχνάμε ότι ένα από τα σημεία για τα οποία είχε αξιολογηθεί αρνητικά το Παρατηρητήριο, ήταν ακριβώς η αδυναμία συγκέντρωσης πληροφοριών οι οποίες να είναι αξιόπιστες και συγκρίσιμες.²²⁶

Η μεθοδολογία που ο Οργανισμός χρησιμοποιεί κατά την εκπόνηση αυτής του της αρμοδιότητας είναι ιδιαίτερα σημαντική, ενώ η επιτυχία στον τομέα αυτό θα συμβάλλει περαιτέρω στη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής γλώσσας και αντίληψης σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Κατά τον G.Toggenburg, θα ήταν ιδιαίτερη συμβολή από την πλευρά του ΟΘΔ αν μπορούσε να διαχειριστεί, μέσω ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την πληθώρα των πληροφοριών που λαμβάνει δημιουργώντας ένα «ευρωπαϊκό σύστημα πληροφοριών για τα θεμελιώδη δικαιώματα», μία βάση δεδομένων την οποία ο Οργανισμός θα τροφοδοτεί με νέα στοιχεία συλλέγοντας πληροφορίες μόνο σε τομείς για τους οποίους δεν υπάρχουν σχετικά δεδομένα, αποφεύγοντας με τον τρόπο αυτό άσκοπες επαναλήψεις.²²⁷

²²⁶ Βλ. Παραπάνω κεφάλαιο 3.4, σελ.47. Για παράδειγμα, το κενό που υπήρξε στην προερχόμενη από την πλειοψηφία των κρατών μελών από πολλά κράτη μέλη πληροφόρηση σχετικά με το ρατσιστικό εγκλημα, ανάγκασε τον ΟΘΔ να διεξάγει έρευνα για τους μετανάστες και τις μειονότητες (EU-MIDIS). Στην έρευνα αυτή αποκαλύφθηκε ότι το 18% των ερωτηθέντων Ρομά και πολιτών της υποσαχάριας Αφρικής είχαν πέσει τουλάχιστον μία φορά θύμα επίθεσης, προσβολής ή απειλής λόγω ρατσιστικών κινήτρων, κατά τη διάρκεια των προηγούμενων 12 μηνών. Ο αριθμός αυτό δεν συμβαδίζει με την απουσία σχετικής πληροφόρησης που παρουσίαζε η πλειοψηφία των κρατών μελών. Ετήσια αναφορά του ΟΘΔ για το 2010 -αφορά το 2009 και δημοσιεύθηκε στις αρχές του 2010, www.fra.org.eu

²²⁷ G.Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency : Satellite or Guiding Star?", op.cit, σελ. 4.

Για τη συλλογή και ανάλυση δεδομένων από τον ΟΘΔ , ως διαδικασία που εμπίπτει στο εσωτερικό του Οργανισμού, δεν είναι απαραίτητο να προϋπάρχει το προβλεπόμενο στο άρθρο 4 παρ.2. αίτημα του αντίστοιχου θεσμικού οργάνου.

2.1.γ.(β). Ο Οργανισμός δημοσιεύει εκθέσεις που βασίζονται στις αναλυτικές μελέτες και έρευνες που διεξάγει, είτε με ίδια πρωτοβουλία είτε μετά από αίτημα των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, σε συνάρτηση με το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας του.

Μπορεί να χρησιμοποιήσει είτε εσωτερικές είτε εξωτερικές πηγές πληροφόρησης²²⁸ Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιεί μεταξύ άλλων την FRALEX.²²⁹

Μία σημαντική - και από πολιτική άποψη - αρμοδιότητα του Οργανισμού είναι αυτή που αφορά στη διατύπωση και δημοσίευση των συμπερασμάτων και των γνώμων του ΟΘΔ για συγκεκριμένες θεματικές περιοχές τόσο για την ΕΕ όσο και για τα κράτη μέλη. Ωστόσο, όταν οι γνώμες αυτές αφορούν νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής ή θέσεις που έχουν διατυπώσει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ κατά τη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να διατυπωθούν μόνο μετά από σχετικό αίτημα του αντίστοιχου οργάνου.

Αυτός ο περιορισμός στα καθήκοντα του ΟΘΔ δεν συνάδει με τις αρχές του Παρισιού. Σύμφωνα με τις συγκεκριμένες αρχές, οι εθνικές επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου, μπορούν να παρέχουν ελεύθερα τις απόψεις τους σε ερωτήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους, ανεξάρτητα από την προέλευσή τους και χωρίς υποχρέωση αναφοράς σε ανώτερη Αρχή.

Αρχικά η Επιτροπή είχε προτείνει, για πολιτικούς λόγους, την πλήρη εξαίρεση του Οργανισμού από τη δυνατότητα σχολιασμού των νομοθετικών προτάσεων, αποβλέποντας στην αποφυγή της αναμενόμενης καθυστέρησης, λόγω πιθανής ανάμειξης του Οργανισμού, στη νομοθετική διαδικασία. Τελικά ο συμβιβασμός που επετεύχθη δεν είναι σίγουρο ότι οδηγεί σε παράλειψη του σχετικοί κινδύνου, ενώ ταυτόχρονα έρχεται σε

²²⁸ Προκειμένου να ανταποκριθεί στα δύο πρώτα αιτήματα που του απεύθυναν το ΕΚ και η Επιτροπή, ο ΟΘΔ απευθύνθηκε σε έκκληση δημόσιων προσφορών. Αυτό μάλλον υποδηλώνει μια προτίμηση για χρήση πληροφοριών που προέρχονται από εξωτερικές πηγές. G.Toggenburg, : «The role of the new EU Fundamental Rights Agency ...», op.cit. σελ.393.

²²⁹ Η FRALEX είναι μία ομάδα νομικών εμπειρογνομόνων, ειδικευμένων στα θεμελιώδη δικαιώματα, οι οποίοι επελέγησαν το 2007. Είναι επιφορτισμένοι με την παροχή στον Οργανισμό μελετών, εκθέσεων, καθώς και στατιστικών και άλλων δεδομένων. G.Toggenburg, ibid.

πλήρη αντίθεση με τις αρχές του Παρισιού.

Ως προς τα ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων που ανακύπτουν κατά τη νομοθετική διαδικασία, η παρέμβαση του ΟΘΔ εξαρτάται από τη θέληση των θεσμικών οργάνων. Υπό αυτό το πρίσμα, η μόνη ελπίδα έγκειται στην παρέμβαση του ΕΚ, που, εξαιτίας της σταθερής υποστήριξής του προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, είναι πιθανόν να υποστηρίξει και να αιτηθεί τη διατύπωση απόψεων από τον Οργανισμό.

Στις ετήσιες εκθέσεις που δημοσιεύει ο ΟΘΔ συμπεριλαμβάνονται καλές πρακτικές των κρατών μελών. Ο εντοπισμός καλών πρακτικών υπονοεί την ύπαρξη ενός προηγμένου οριζόντιου ελέγχου ανάμεσα στα κράτη μέλη, με άλλα λόγια αποκαλύπτει έναν έμμεσο τρόπο ελέγχου των κρατών από τον Οργανισμό. Έτσι, παρόλο που γενικά δεν γίνεται δεκτός ο έλεγχος του ΟΘΔ πάνω στο κράτη μέλη λόγω έλλειψης της σχετικής νομιμοποίησης, ήταν κάτι που συνηθιζόταν από το Δίκτυο των Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων.²³⁰

2.1.γ.(γ). Ο ΟΘΔ, καλείται επιπλέον να αναπτύξει μια επικοινωνιακή στρατηγική και να προωθήσει το διάλογο με την κοινωνία των πολιτών. Αυτά τα δύο καθήκοντα έχουν ένα διπλό στόχο : να κρατήσουν σε εγρήγορση την κοινή συνείδηση για τα θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά και να μεταφέρουν τις πληροφορίες που σχετίζονται με τη δράση του Οργανισμού στο κοινό.

Η πληροφόρηση του κοινού επιτυγχάνεται μέσα από την έκθεση των δραστηριοτήτων που δημοσιεύεται σε ετήσια βάση, με απώτερο σκοπό η γνώση και επίγνωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων να οδηγήσει τελικά και στον πλήρη σεβασμό τους.²³¹

Από την άλλη πλευρά, αναγνωρίζοντας το σημαντικό ρόλο που κατέχει η κοινωνία των πολιτών (ΚτΠ) στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο Οργανισμός προωθεί το διάλογο και εργάζεται στενά με τις ΜΚΟ. Ο διάλογος αυτός γίνεται ακόμη πιο εποικοδομητικός μέσα από τη δημιουργία της «Πλατφόρμας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων» (ΠΘΔ), μέσω της οποίας είναι εφικτή η στενή συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα μέρη (steakholders).

²³⁰ Για το Δίκτυο βλ. αναλυτικότερα πιο πάνω υπό 3.3.σελ. 38.

²³¹ G.Toggenburg,

Η Πλατφόρμα αποτελεί ένα δίκτυο συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών ανάμεσα στον Οργανισμό και την Κοινωνία των Πολιτών.

²³²Είναι ανοικτή σε όλες τις οργανώσεις της, αρκεί να έχουν τη βάση τους σε ένα από τα κράτη μέλη και να πληρούν κάποια συγκεκριμένα κριτήρια, και ιδιαίτερα :

- να είναι αφιερωμένες στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και να εργάζονται για την προαγωγή και προστασία τους,
- να έχουν συγκεκριμένη εμπειρογνωμοσύνη, αποδεδειγμένη πείρα και αφοσίωση στα πεδία ενδιαφέροντος του ΟΘΔ,
- να εκπροσωπούν το εθνικό, περιφερειακό , Ευρωπαϊκό ή διεθνές πεδίο,
- να μπορούν να λειτουργούν ως σύνδεσμος ανάμεσα στα διάφορα δίκτυα και την ΠΘΔ και
- να έχουν την ικανότητα να αναδεικνύουν το έργο του Οργανισμού στη χώρα τους.²³³

Μια τέτοια συνεργασία ωστόσο, προϋποθέτει την αμφίδρομη ροή πληροφοριών από και προς τον Οργανισμό. Έτσι, τα μέλη της Πλατφόρμας ασχολούνται με τα προγράμματα έρευνας του ΟΘΔ, από την έναρξη των συναντήσεων μέχρι το στάδιο της τελικής εκτίμησης. Καλούνται να συμμετάσχουν κατά τη διαμόρφωση των όρων αναφοράς ενός έργου και να συμβάλλουν με τέτοιο τρόπο, ώστε η δουλειά του Οργανισμού να προσφέρει πρακτικές λύσεις στα προβλήματα που τίθενται. Με αυτή τη διαδικασία ο ΟΘΔ λαμβάνει από την κοινωνία των πολιτών:

- πληροφορίες για την υποστήριξη του σχεδιασμού του ετήσιου προγράμματος εργασίας του.
- στοιχεία που αφορούν στην αξιολόγηση της δράσης του.
- πληροφορίες γενικότερου ενδιαφέροντος (για παράδειγμα σε σχέση με σημαντικές δικαστικές αποφάσεις, τον κοινωνικό τομέα, τον τομέα της εργασίας κ.ά) ²³⁴

Επιπλέον, παρέχουν σημαντική βοήθεια κατά την διάδοση των αποτελεσμάτων των ερευνών.

²³² Η δράση της ΠΘΔ προβλέπεται στο άρθρο 10 του Κανονισμού 168/2007.

²³³ Η ΠΘΔ περιλαμβάνει και ΜΚΟ, εμπορικά συνδικάτα, οργανώσεις εργοδοτών , κοινωνικές και επαγγελματικές οργανώσεις, θρησκευτικές και φιλοσοφικές οργανώσεις αλλά και Think tanks και πανεπιστήμια. Το 2008 συγκέντρωσε 142 οργανώσεις προερχόμενες από την ΕΕ, ενώ στα τέλη του 2009, ο ΟΘΔ δημοσίευσε νέα πρόσκληση για συμμετοχή στην ΠΘΔ.

²³⁴ G.Toggenburg, : «The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the sex of angels or improving Europe's human rights performance?» op.cit. σελ.395-396.

Κατ' επέκταση, επηρεάζοντας την ατζέντα του Οργανισμού, στην ουσία συμβάλλουν και στη διαμόρφωση της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, καθώς ο Οργανισμός με τη σειρά του δύναται να επηρεάσει τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ αλλά και τα κράτη μέλη, μέσα από την άσκηση των καθηκόντων του.

Ο συντονισμός της ΠΘΔ εποπτεύεται από τον Διευθυντή, ο οποίος επικουρείται από την Επιστημονική Επιτροπή.

2.1.γ.(δ). Ο Οργανισμός, τέλος, λειτουργεί ως συντονιστής ενός δικτύου που απαρτίζεται από τους εθνικούς θεσμούς που δρουν στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ένα πλήθος άλλων διεθνών θεσμών, μεταξύ των οποίων το Συμβούλιο της Ευρώπης, τα Η.Ε και ο ΟΑΣΕ.

Εκτός από το γεγονός ότι ο ίδιος ο Κανονισμός επιβάλλει την υπογραφή σύμβασης μεταξύ του ΟΘΔ και του ΣΤΕ ²³⁵, προκειμένου να αποφευχθεί, όσο το δυνατόν, η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους, είναι ευκτέο να εγκαθιδρυθεί ένα είδος συνεργασίας μεταξύ όλων των θεσμών που έχουν ως αντικείμενό τους τον έλεγχο της εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη. Στους θεσμούς αυτούς συμπεριλαμβάνονται το Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ο Επίτροπος των δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η Συμβουλευτική Επιτροπή για τη Σύμβαση-Πλαίσιο σε σχέση με την προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων, το Γραφείο Δημοκρατικών θεσμών και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΑΣΕ, η ECRl και το Γραφείο του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου των Η.Ε.

Ο στόχος είναι όλοι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί - σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο - συμπεριλαμβανομένων και των ΜΚΟ που ασχολούνται με τα θεμελιώδη δικαιώματα, να μπορέσουν να έχουν μία συνεχή ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τους, πιθανόν μέσα από μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων. Η διοργάνωση του συγκεκριμένου εγχειρήματος από τον ΟΘΔ, αναμφίβολα θα καταστήσει τον Οργανισμό επίκεντρο των δικτύων.²³⁶

²³⁵ Η συγκεκριμένη συμφωνία έχει ήδη υπογραφεί ανάμεσα στους δύο θεσμούς. Επίσημη Εφημερίδα αρ. L 186 της 15/7.2008.

²³⁶ G.Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency : Satellite or Guiding Star? op.cit., σελ 4.

2.1.δ. Το Πεδίο εφαρμογής.

2.1.δ.(α). Η καθ' ύλην αρμοδιότητα.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.3 του Κανονισμού, ο ΟΘΔ μπορεί να ασκήσει τις αρμοδιότητές του μόνο για ζητήματα που σχετίζονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα και ανακύπτουν στο πλαίσιο της ΕΕ και των κρατών μελών της κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Υπό αυτή την έννοια ο νεοσυσταθείς οργανισμός φαίνεται ότι καλύπτει μικρότερο φάσμα επιρροής από το Παρατηρητήριο, του οποίου η εντολή επεκτεινόταν στον έλεγχο των κρατών μελών ακόμη και εκτός της δικαιοδοσίας του κοινοτικού δικαίου, αλλά μόνο όσον αφορά συγκεκριμένες μορφές διακρίσεων.²³⁷

Αποτελεί κατ' επέκταση έναν καθαρά κοινοτικό οργανισμό που, τουλάχιστον μέχρι τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, αναμενόταν να μην έχει καμία επιρροή στον δεύτερο και τρίτο πυλώνα.²³⁸

Υπενθυμίζουμε ότι το Συμβούλιο των Υπουργών συμφώνησε σε μία δήλωση, σύμφωνα με την οποία τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα μπορούν να αποφασίζουν αν θα επιτρέψουν στον ΟΘΔ να αναμειχθεί σε ζητήματα του τρίτου πυλώνα στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, αναγνωρίζοντας τη χρησιμότητα της εμπειρογνωμοσύνης που μπορεί να παρέχει ο Οργανισμός ακόμη και για τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ. Η πρόβλεψη αυτή δίνει μία επιπλέον δυνατότητα στον Οργανισμό να αποδείξει ότι μπορεί να προσφέρει έργο στον, τόσο ευαίσθητο για τα θεμελιώδη δικαιώματα, τρίτο πυλώνα.²³⁹

Η νομική δεσμευτικότητα, πλέον, του ΧΘΔ, μας παρέχει την πολυτέλεια να ελπίζουμε ότι ο ΟΘΔ θα επεκτείνει τη δράση του σε όλο το φάσμα των δικαιωμάτων του Χάρτη και δεν θα περιορίζεται στο άρθρο 6 παρ. 2 στο οποίο καταρχήν, σύμφωνα με τον Ιδρυτικό του Κανονισμό, αναφερόταν. Άλλωστε μια τέτοια προσμονή ενισχύεται από το γεγονός ότι στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας του ΟΘΔ αναφέρεται ότι η δραστηριότητα του Οργανισμού είναι σύμφωνη με τα κεφάλαια του ΧΘΔ, στα οποία στηρίζεται και το Πολυετές Πλαίσιο, που πλαισιώνει τη δράση του για την πενταετία 2007-2012.

²³⁷ Armin Von Bogdandy and Jochen Von Bernstorff, *op.cit.* σελ.1051.

²³⁸ Η επιρροή της Συνθήκης ωστόσο αναμένεται να φανεί στην πράξη.

²³⁹ G.Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency : Satellite or Guiding Star? *op.cit.*, σελ 6-7. Βλ. Σχετικά υποσημείωση 169.

Αναμφίβολα η εντολή του Οργανισμού αναμένεται να μεταβληθεί μετά την επικύρωση της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Η κατάργηση των πυλώνων θα μεταφέρει την ύλη του παλαιού τρίτου πυλώνα στην αρμοδιότητα της Ένωσης και στη δικαιοδοσία του ΟΘΔ. Η εξέλιξη αυτή, παρόλο που μπορεί να δημιουργήσει ζητήματα αλληλοεπικάλυψης ανάμεσα στους δύο θεσμούς, αντιμετωπίζεται θετικά ακόμη και από την πλευρά του Συμβουλίου της Ευρώπης. Συγκεκριμένα, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου στην από 31.5.2010 Έκθεσή της αναφέρει ότι πλέον ο Οργανισμός θα μπορεί να παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες σχετικά με ζητήματα όπως η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, η αστυνομική συνεργασία, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής προσωπικών δεδομένων κατά την ποινική έρευνα κ.ά, κάτι που θεωρείται αναγκαίο λόγω της επίδρασης που έχουν στα θεμελιώδη δικαιώματα οι πολιτικές της ΕΕ στην περιοχή του παλαιού τρίτου πυλώνα.²⁴⁰

2.1.δ.(β). Η κατά τόπον αρμοδιότητα.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.3, « Ο Οργανισμός ασχολείται με ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου».

Πέρα από το βασικό αυτό πεδίο, ο Κανονισμός προβλέπει τη δυνατότητα συμμετοχής υποψήφιων χωρών και χωρών με τις οποίες έχουν συναφθεί συμφωνίες σταθεροποίησης και σύνδεσης, ως παρατηρητών.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν χώρες όπως η Τουρκία, η Κροατία και η ΠΓΔΜ, οι οποίες μπορούν να συμμετέχουν, εφόσον προηγηθεί σχετική απόφαση του αντίστοιχου Συμβουλίου Σύνδεσης, που θα αποφασίσει την ανάμειξη του Οργανισμού σε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων στις χώρες αυτές, και μόνο στο βαθμό που κάτι τέτοιο είναι αναγκαίο, προκειμένου να ενσωματώσουν ευκολότερα την κοινοτική νομοθεσία.

Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν πολλές από τις χώρες των δυτικών

²⁴⁰ Parliamentary Assembly : «The need to avoid duplication of the work of the Council of Europe by the European Union Agency for Fundamental Rights», Doc 12272, 31.5.2010, σελ.8-9.

Βαλκανίων όπως η Αλβανία, το Μαυροβούνιο και η Βοσνία. Δεν ενδιαφέρουν όμως τον Οργανισμό χώρες που ανήκουν στον ευρύτερο «δακτύλιο φίλων» της ΕΕ, και ιδιαίτερα οι χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας - παρά την αρχική πρόταση της Επιτροπής - με τη δικαιολογία ότι δεν προβλέπεται να γίνουν μέλη της ΕΕ και επομένως η συμπεριφορά τους ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα επιβλέπεται επαρκώς από άλλους διεθνείς οργανισμούς.²⁴¹

2.2. Τα όργανα.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 του Κανονισμού, ο Οργανισμός περιλαμβάνει:

- α) Το Διοικητικό Συμβούλιο
- β) Το Εκτελεστικό Γραφείο
- γ) Την Επιστημονική Επιτροπή και
- δ) Τον Διευθυντή.

2.2.1. Το Διοικητικό Συμβούλιο.

2.2.1.α. Σύνθεση.

Στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού συμμετέχουν πρόσωπα με κατάλληλη εμπειρία στη διαχείριση οργανισμών του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Συγκεκριμένα : Από ένα ανεξάρτητο πρόσωπο διορίζουν κάθε κράτος μέλος και το Συμβούλιο της Ευρώπης²⁴² ενώ Η Επιτροπή διορίζει δύο αντιπροσώπους της. Όλα τα μέλη έχουν πενταετή θητεία χωρίς δυνατότητα ανανέωσης και μπορούν να εκπροσωπούνται από αναπληρωματικό μέλος με τα ίδια προσόντα.

Ο Κανονισμός αναφέρει ότι τα συγκεκριμένα πρόσωπα πρέπει να διαθέτουν υψηλού επιπέδου αρμοδιότητες είτε σε ανεξάρτητες εθνικές

²⁴¹ Για το θέμα αυτό βλ. Πιο πάνω υποκεφάλιο 1.2.δ , υποσημείωση 22.

²⁴² Ο εκπρόσωπος του ΣΤΕ έχει δικαίωμα ψήφου μόνο σε ζητήματα που σχετίζονται με το ετήσιο Πρόγραμμα Εργασίας και τις ετήσιες εκθέσεις που δημοσιεύει ο Οργανισμός, καθώς και με τη σύνθεση της Επιστημονικής Επιτροπής.

επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου, είτε σε άλλους οργανισμούς του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα²⁴³.

Το γεγονός ότι το Δ.Σ του ΟΘΔ συγκροτείται από ανεξάρτητες – αν και διορισμένες, παρ’όλα αυτά, από τα κράτη μέλη - προσωπικότητες, έρχεται σε αντιδιαστολή με τους λοιπούς οργανισμούς παροχής πληροφόρησης, στους οποίους τα κράτη μέλη έχουν αντιπροσώπους, καθώς έχει ως βασικό στόχο να δημιουργήσει ένα δίκτυο οργανισμών/επιτροπών που εξειδικεύονται στην προαγωγή των δικαιωμάτων του ανθρώπου και που, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, λειτουργούν ανεξάρτητα.

Στον ΟΘΔ, η συμμετοχή των αρμόδιων διοικητικών μονάδων των υπουργείων των κρατών μελών, επιτυγχάνεται μέσω των τοπικών εθνικών αξιωματικών συνδέσμων (National Liaisons Officers)²⁴⁴, που λειτουργούν ως εξωτερικοί σύνδεσμοι του Οργανισμού.

Η ανάμειξη της Επιτροπής στο Διοικητικό Συμβούλιο, δεν την αναδεικνύει αυτόματα σε ιδιαίτερα σημαντικό παράγοντα, όπως συμβαίνει σε άλλους ευρωπαϊκούς οργανισμούς. Ωστόσο, το γεγονός ότι αναμειγνύεται τόσο στενά, από κοινού με το Συμβούλιο, στην προετοιμασία του Πολυετούς Πλαισίου του Οργανισμού, από μόνο του αποτελεί στοιχείο επιβαρυντικό για την ανεξαρτησία του Οργανισμού. Παρ’όλα αυτά ο Κανονισμός αφήνει ανοιχτό το ζήτημα για το πόσο λεπτομερές οφείλει το Πρόγραμμα να είναι, κάτι που είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την κάλυψη των κριτηρίων που θέτουν οι Αρχές του Παρισιού.²⁴⁵

Σε αντίθεση με την Επιτροπή, το Ευρωκοινοβούλιο δεν μπορεί να διορίσει εκπρόσωπό του στο Δ.Σ, αλλά συμμετέχει στην επιλογή των μελών της Επιστημονικής Επιτροπής και του Διευθυντή.

Η ανάμειξη του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Δ.Σ του Οργανισμού έχει ως στόχο τον συντονισμό των δραστηριοτήτων του ΟΘΔ με αυτές των μηχανισμών του Στρασβούργου, προκειμένου να αποφευχθεί η επανάληψη της ίδιας εργασίας αλλά και η σχετική τριβή.

Σήμερα το Δ.Σ. του Οργανισμού αποτελείται από 30 μέλη.

²⁴³ Με δεδομένο ότι αρκετά κράτη μέλη δεν έχουν ακόμη εγκαθιδρύσει τέτοιους θεσμούς, ήταν απαραίτητο να γίνει σχετικό άνοιγμα και προς άλλες ανεξάρτητες προσωπικότητες.

²⁴⁴ Κανονισμός 168/2007, άρθρο 8 παρ.1.

²⁴⁵ Armin Von Bogdandy “The EU Fundamental Rights Agency within the European and International human rights architecture: The legal framework and some unsettled issues in a new field of administrative law”, Common Market Law Review, 46, 2009, σελ 1050.

2.2.1.β. Αρμοδιότητες.

Το Δ.Σ. του Οργανισμού εκλέγει τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρό του καθώς και τα δύο μέλη του Δ.Σ. που στελεχώνουν το Εκτελεστικό Γραφείο. Διασφαλίζει την εκτέλεση των καθηκόντων που ανατέθηκαν στον Οργανισμό, ενώ στις αρμοδιότητές του μεταξύ άλλων συγκαταλέγονται :

ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση της δράσης του Οργανισμού, η έγκριση i) του ετήσιου προγράμματος εργασίας του, ii) της ετήσιας έκθεσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα που δημοσιεύει, iii) του προϋπολογισμού του, iv) του εσωτερικού κανονισμού του, v) των δημοσιονομικών διατάξεων που εφαρμόζονται στον Οργανισμό, vi) των ρυθμίσεων για την διαφάνεια και την πρόσβαση στα έγγραφα και επιπλέον ο διορισμός -και ενίοτε η απόλυση- του διευθυντή του Οργανισμού και ο διορισμός και η ανάκληση των μελών της Επιστημονικής Επιτροπής .

Κατά κανόνα το Δ.Σ. λαμβάνει τις αποφάσεις του με απλή πλειοψηφία των ψηφισάντων, εκτός των περιπτώσεων που ρητά προβλέπεται από τον Κανονισμό η λήψη απόφασης με ειδική πλειοψηφία των δύο τρίτων ή με ομοφωνία.

Όπως είναι φανερό, το Διοικητικό Συμβούλιο κατέχει τη μεγαλύτερη δύναμη, καθώς έχει την εξουσία της εκλογής των μελών του Εκτελεστικού Γραφείου και του διορισμού των μελών της Επιστημονικής Επιτροπής αλλά και του Διευθυντή, ο οποίος είναι υπόλογος σ' αυτό για τον τρόπο που διευθύνει τον Οργανισμό. Επιπλέον το γεγονός ότι λαμβάνει όλες τις ουσιαστικές αποφάσεις ουσίας που σχετίζονται με το έργο του Οργανισμού και περιλαμβάνονται στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας του, τονίζει ακόμη περισσότερο τον ιδιαίτερο ρόλο του οργάνου αυτού.²⁴⁶

2.2.2. Το Εκτελεστικό Γραφείο.

Το Εκτελεστικό Γραφείο επικουρεί το Δ.Σ κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, επιτελώντας έναν καθαρά συμπληρωματικό ρόλο.

Απαρτίζεται από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο του Δ.Σ, όπως επίσης και τα δύο μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου που έχουν εκλεγεί από αυτό

²⁴⁶ Armin Von Bogdandy, op.cit, σελ.1049.

προκειμένου να στελεχώσουν το Εκτελεστικό Γραφείο, καθώς και από έναν εκ των δύο αντιπροσώπων της Επιτροπής.

Στις συνεδριάσεις του μπορεί να μετέχει και το διορισμένο από το Συμβούλιο της Ευρώπης μέλος του Δ.Σ²⁴⁷, ενώ μετέχει και ο διευθυντής αλλά χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Η βασική του συνδρομή έγκειται στην προετοιμασία των αποφάσεων του Δ.Σ και την παροχή συμβουλών στον διευθυντή του Οργανισμού.

2.2.3. Η Επιστημονική Επιτροπή.

Η Επιστημονική Επιτροπή συγκροτείται από έντεκα ανεξάρτητες προσωπικότητες, που διαθέτουν ιδιαίτερα προσόντα στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, σε αντίθεση με το Εκτελεστικό Γραφείο, έχει ως συγκεκριμένο καθήκον «την εγγύηση της επιστημονικής ποιότητας των εργασιών του Οργανισμού και την καθοδήγηση του έργου του προς αυτή την κατεύθυνση».²⁴⁸

Τα μέλη της διορίζονται από το Δ.Σ για μη ανανεώσιμη, πενταετή θητεία, ενώ στη διαδικασία ψήφισης συμμετέχει και ο εκπρόσωπος του ΣΤΕ.

Για το σχηματισμό του καταλόγου των υποψηφίων μελών έχει προηγηθεί πρόσκληση, ενώ η επιλογή των υποψηφίων γίνεται μετά από γνώμη της αρμόδιας επιτροπής του ΕΚ.

Κατά την επιλογή των μελών εξασφαλίζεται ότι υπάρχει ίση γεωγραφική εκπροσώπηση.

Βασικό προσόν των μελών της Επιστ.Επ. είναι η ανεξαρτησία τους, καθώς στα μέλη αυτά οφείλεται η καθοδήγηση για την παροχή άρτιων επιστημονικών εργασιών.

Δεν είναι απόλυτα σαφές, αν οι διακηρύξεις της Επιστ.Επ. είναι νομικά δεσμευτικές για τα λοιπά όργανα του ΟΘΔ και ιδιαίτερα, αν μπορεί να εμποδίσει τη διεκπεραίωση κάποιου έργου ή να ζητήσει τη ύπαρξη μετατροπών. Ωστόσο, η τήρηση τυπικών διαδικασιών κατά την ανακοίνωση των διακηρύξεων της σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 14, επιβεβαιώνει την ευρεία ερμηνεία της διάταξης και την κατ'επέκταση «ένδυση» των διακηρύξεων αυτών με νομική δεσμευτικότητα έναντι των

²⁴⁷ Εδώ, χωρίς δικαίωμα ψήφου.

²⁴⁸ Άρθρο 14 παρ.5. Κανονισμού.

λοιπών οργάνων του Οργανισμού. Προς επίρρωση της συγκεκριμένης άποψης τίθεται το γεγονός ότι η επιτέλεση του ρόλου της Επιστ. Επ., ως εγγυητή, γίνεται πραγματικότητα μόνο όταν τα λοιπά όργανα σέβονται τις συγκεκριμένες διακηρύξεις.²⁴⁹

Η Επιστ.Επ συνεδριάζει τακτικά τέσσερις φορές το χρόνο, ενώ έκτακτα μετά από πρωτοβουλία του Προέδρου ή μετά από αίτηση τεσσάρων μελών της Επιστ.Επ.

Αποφασίζει με πλειοψηφία των δύο τρίτων.

2.2.4. Ο Διευθυντής.

Ο Διευθυντής είναι υπεύθυνος για τη διοίκηση του Οργανισμού και την αποτελεσματική και επαρκή επίτευξη των στόχων και των σχετικών καθηκόντων του σύμφωνα με τις οδηγίες του Δ.Σ.²⁵⁰

Στα καθήκοντά του περιλαμβάνονται : η κατάρτιση και δημοσίευση τπυ ετήσιου προγράμματος εργασίας και της ετήσιας έκθεσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα ζητήματα προσωπικού , η εκτέλεση του προϋπολογισμού, η εφαρμογή διαδικασιών για την αξιολόγηση και επίδοση του οργανισμού σε σχέση με τους στόχους του, ²⁵¹ η συνεργασία με τους εκπροσώπους των εθνικών επιτροπών, και η συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών μέσω του συντονισμού της Πλατφόρμας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

²⁴⁹ Armin Von Bogdandy "Th EU Fundamental Rights Agency within the European and International human rights architecture...op.cit,σελ 1050.

²⁵⁰ Ο **Morten Kjærsum** είναι ο πρώτος Διευθυντής του ΟΘΔ και υπήρξε και ο προηγούμενος πρόεδρος της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της Δανίας.

²⁵¹ Για το συγκεκριμένο ζήτημα ο Διευθυντής υποβάλλει στο Δ.Σ ετήσιες εκθέσεις που περιλαμβάνουν τα αποτελέσματα της παρακολούθησης αυτής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η λειτουργία του Οργανισμού.

3.1. Το Πολυετές Πλαίσιο Εργασίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κανονισμού ο Οργανισμός λειτουργεί σύμφωνα με πολυετές πλαίσιο, το οποίο έχει εγκρίνει το Συμβούλιο, με βάση πρόταση της Επιτροπής και έπειτα από διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το πλαίσιο αυτό καλύπτει μία περίοδο πέντε ετών, και ο Οργανισμός ασκεί τα καθήκοντά του μέσα στα όρια των θεματικών πεδίων που έχουν καθορισθεί στο συγκεκριμένο πολυετές πρόγραμμα.

Επιπλέον, η δράση του Οργανισμού οφείλει να συμβαδίζει και με το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας του.

Το Πολυετές Πλαίσιο του Οργανισμού υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο το 2008 και, όπως προβλέπει ο Κανονισμός, καλύπτει μια πενταετή περίοδο (2007-2012) και αφορά εννέα θεματικές ενότητες, οι οποίες εμπίπτουν στη θεματική των έξι κεφαλαίων του ΧΘΔ. Ο Οργανισμός οφείλει να ασκεί τα καθήκοντά του στο πλαίσιο των θεματικών αυτών ενότητων, ενώ παρέκκλιση από τον θεματικό αυτό περιορισμό επιτρέπεται μόνο, προκειμένου να υπάρξει απάντηση σε αίτημα της Επιτροπής, του ΕΚ ή του Συμβουλίου και μόνο, εφόσον το επιτρέπουν οι δημοσιονομικοί και ανθρωπίνοι πόροι του Οργανισμού. (άρθρο 5 παρ.3, εδ.2.).

Εδώ φαίνεται καθαρά ο περιορισμός της αυτονομίας του Οργανισμού. Για το συγκεκριμένο θέμα, μάλιστα, το ΕΚ, εκφράζοντας την άποψή του για το σχέδιο του Πολυετούς Πλαισίου, πρότεινε να δίνεται η δυνατότητα στον ΟΘΔ να αναλαμβάνει δράση ακόμη και σε θεματικούς τομείς που δεν καλύπτονται από το Πλαίσιο, όχι μόνο όταν το ζητούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, αλλά και όταν ανακύπτουν εξαιρετικές και επιβεβλημένες καταστάσεις.²⁵²

Το πρώτο Πολυετές Πλαίσιο καλύπτει θεματικές ενότητες που εκτείνονται σε ένα αρκετά ευρύ πεδίο δράσης, προσφέροντας στον Οργανισμό τη

²⁵² G. Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency, Op.cit, σελ.397.

δυνατότητα να κινείται ακόμη και στις περιοχές που αφορούν στο άσυλο, τη μετανάστευση, τη θεώρηση εισόδου και τον έλεγχο των συνόρων αλλά και την ενσωμάτωση των μεταναστών. Αναλυτικότερα, οι εννέα αυτές θεματικές ενότητες είναι οι ακόλουθες:

- α) ο ρατσισμός, η ξеноφοβία και οι συναφείς μορφές μισαλλοδοξίας·
- β) οι διακρίσεις λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή σεξουαλικού προσανατολισμού και εις βάρος προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες καθώς και οιοσδήποτε συνδυασμός που έχει σχέση με τους λόγους αυτούς (πολλαπλές διακρίσεις)·
- γ) η αποζημίωση των θυμάτων
- δ) τα δικαιώματα του παιδιού, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των παιδιών
- ε) το άσυλο, η μετανάστευση και η ένταξη των μεταναστών
- στ) οι θεωρήσεις και οι έλεγχοι στα σύνορα
- ζ) η συμμετοχή των πολιτών της Ένωσης στη δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης
- η) η κοινωνία της πληροφορίας και ειδικότερα ο σεβασμός της ιδιωτικής ζωής και η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα
- θ) η πρόσβαση σε αποτελεσματική και ανεξάρτητη δικαιοσύνη.²⁵³

Σύμφωνα με τον Κανονισμό, οι θεματικές περιοχές που ορίζονται με το πολυετές πλαίσιο, οφείλουν να είναι σε συνάρτηση με τον προσανατολισμό που απορρέει από τα ψηφίσματα του ΕΚ και τις αποφάσεις του Συμβουλίου στο τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.²⁵⁴

Επιπλέον, η καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξеноφοβίας και των συναφών μορφών μισαλλοδοξίας συνιστούν για τον Οργανισμό περιοχή μόνιμου ενδιαφέροντος, που δεν μεταβάλλεται όταν αλλάζει το πολυετές πλαίσιο, καθώς, σύμφωνα με τον Κανονισμό, η αντιμετώπισή τους, όπως και η προστασία των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες αλλά και η ισότητα των φύλων, αποτελούν σημαντικά στοιχεία για την επαρκή

²⁵³ Απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2008 για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 168/2007 σχετικά με τη θέσπιση πολυετούς προγράμματος – πλαισίου του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ για την περίοδο 2007-2012, (2008/203/ΕΚ).

²⁵⁴ Κανονισμός 168/2007, άρθρο 5 παρ.2. εδ.γ.

προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.²⁵⁵

Αυτό σημαίνει, με άλλα λόγια, ότι οι βασικοί στόχοι του ΟΘΔ θα περιλαμβάνουν απαραίτητα την ενασχόληση με τη νομική και ουσιαστική θέση των ατόμων που βρίσκονται να ανήκουν σε μειονότητες - ιδιαίτερα εξαιτίας της εθνικότητάς τους. Με την πρόβλεψη αυτή εντάσσονται στο πεδίο δραστηριοποίησης του Οργανισμού το άσυλο, η ενσωμάτωση, η κοινωνική ένταξη, οι διακρίσεις λόγω εθνικών ή γλωσσικών διαφορών, η πολιτική συμμετοχή, η μετανάστευση και ο διαπολιτισμικός διάλογος, και, γενικότερα, η διαχείριση της διαφορετικότητας.

Με δεδομένη τη διττή πρόκληση της μετανάστευσης και της ενσωμάτωσης των μεταναστών, που αντιμετωπίζει η Ευρώπη ολόκληρη, και λόγω του γεγονότος ότι τα μοντέλα της αφομοίωσης (για παράδειγμα στη Γαλλία) και του πολυπολιτισμού (στο Η.Β.) δεν έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερα επιτυχημένα αλλά και του ότι, ούτε το Συμβούλιο της Ευρώπης αλλά ούτε και ο ΟΑΣΕ έχουν συγκεντρωμένη εμπειρογνωμοσύνη στον τομέα της διαχείρισης της διαφορετικότητας, μπορούμε να περιμένουμε από τον Οργανισμό να λειτουργήσει ως μελλοντικό Think Tank που θα διαθέτει τη δυνατότητα παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών στα ζητήματα αυτά.²⁵⁶

Κατά την εκτέλεση του Πολυετούς Πλαισίου, ο Οργανισμός εξασφαλίζει τη δέουσα συνεργασία και συντονισμό με όλους τους συναφείς φορείς, οργανισμούς και υπηρεσίες της Κοινότητας²⁵⁷, τα κράτη μέλη, τους διεθνείς οργανισμούς και την Κοινωνία των Πολιτών και ειδικότερα συντονίζει τις δραστηριότητές του με τις δραστηριότητες του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Σε σχέση με τα ζητήματα που συνδέονται με τις διακρίσεις λόγω φύλου, ο Οργανισμός δρα αποκλειστικά στο πλαίσιο και στο μέτρο των εργασιών του σχετικά με τα γενικά ζητήματα διακρίσεων, λαμβάνοντας υπόψη τους γενικούς στόχους του Ινστιτούτου για την Ισότητα των Φύλων²⁵⁸, ενώ σε

²⁵⁵ Κανονισμός 168/2007, άρθρο 5 παρ.2. εδ.β.

²⁵⁶ G.Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or guiding star?", *op.cit.*, σελ.7.

²⁵⁷ Για παράδειγμα, εγκαινιάστηκε συνεργασία μεταξύ του ΟΘΔ και του Frontex την 27.5.2010, η οποία αποβλέπει αφενός στην περαιτέρω εισχώρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη δραστηριοποίηση του Frontex, όπως έχει ζητηθεί τόσο από το Συμβούλιο όσο και από το ΕΚ και, αφετέρου, στην παροχή στον ΟΘΔ τεχνικής και οργανωτικής εμπειρογνωμοσύνης για την υποβοήθηση της εκτέλεσης των καθηκόντων του κατά την συλλογή πληροφοριών που αφορούν την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα της ΕΕ.

²⁵⁸ Το Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων δημιουργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1922/2006 και σκοπός του είναι η συμβολή και η ενίσχυση της προώθησης της ισότητας των φύλων, περιλαμβανομένης, μεταξύ άλλων, της ισότητας των φύλων σε όλες τις

σχέση με τα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων που συνδέονται με την κοινωνία της πληροφορίας, δρα υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων.

3.2. Τα Ετήσια Προγράμματα Εργασίας για το 2010 και το 2011.

Για την επίτευξη των στόχων των ετήσιων προγραμμάτων εργασίας του, ο ΟΘΔ χρησιμοποιεί μεθόδους βασισμένες σε τρία στοιχεία: την έρευνα και την ανάλυση, την επικοινωνία και την αύξηση της επίγνωσης για τα δικαιώματα του ανθρώπου και την οργάνωση του δικτύου και της εκπαίδευσης.²⁵⁹

Αντίστοιχα, οι τομείς δράσης τους Οργανισμού διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με το βαθμό αμεσότητας που τους διακρίνει : *πρώτου βαθμού προτεραιότητας* - πρόκειται για τις δράσεις που βασίζονται σε προηγούμενη δουλειά του Οργανισμού και οφείλουν να συνεχιστούν και να διεκπεραιωθούν, *δεύτερου βαθμού προτεραιότητας* - δράσεις δηλαδή που είναι σημαντικές, αλλά μπορούν να αναβληθούν για την επόμενη χρονιά και τέλος, *τρίτου βαθμού προτεραιότητας*, που αφορά σε δράσεις που θα προχωρήσουν, μόνο αν οι οικονομικοί πόροι του ΟΘΔ το επιτρέπουν.²⁶⁰

Ταυτόχρονα, ο Οργανισμός είναι υποχρεωμένος να συντονίζει τις δραστηριότητες που ορίζονται στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας του, με αυτές του Συμβουλίου της Ευρώπης, βασιζόμενος στις εργασίες του

κοινοτικές πολιτικές και τις συνακόλουθες εθνικές πολιτικές, της καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου, καθώς και της προώθησης της συνειδητοποίησης του συγκεκριμένου ζητήματος από τον πολίτη της ΕΕ, με την παροχή τεχνικής βοήθειας στα κοινοτικά όργανα, ιδίως στην Επιτροπή και στις αρχές των κρατών μελών. Όταν κατατέθηκε η σχετική πρόταση της Επιτροπής (COM(2005)81τελ.,) υπήρξε μεγάλη συζήτηση για το αν θα έπρεπε να δημιουργηθεί ξεχωριστός οργανισμός ή αν οι αρμοδιότητες ενός τέτοιου οργανισμού θα έπρεπε να διεκπεραιώνονται από τον ΟΘΔ. Τελικά επελέγη η λύση της δημιουργίας δύο διαφορετικών οργανισμών που ορφείλουν, ωστόσο, να συνεργάζονται στενά.

²⁵⁹ Annual Work Programme 2010 σελ.3-4.

²⁶⁰ Annual Work Programme, 2010, *ibid*. Για παράδειγμα ως πρώτης προτεραιότητας για το 2010 τέθηκαν, μεταξύ άλλων, η δημοσίευση έκθεσης για την κατάσταση σε σχέση με το ρατσισμό, την ξενοφοβία, τον αντισημιτισμό, την Ισλαμοφοβία και συναφείς μορφές μισαλλοδοξίας, η έρευνα EU-MIDIS για τις μειονότητες και τις διακρίσεις στην ΕΕ, τα θεμελιώδη δικαιώματα των ατόμων με πνευματικές αναπηρίες, το ζήτημα των πολλαπλών διακρίσεων με βάση το φύλο, την ηλικία και την εθνικότητα στα κράτη μέλη στον τομέα της υγείας και τα δικαιώματα των παιδιών συμπεριλαμβανομένης της προστασίας τους με έμφαση στα ασυνόδευτα παιδιά που αναζητούν άσυλο. Annual Work Programme 2010 σελ.30-31.

Συμβουλίου που έχουν προηγηθεί ή βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη και στα αποτελέσματα που ακολουθούν τους ελέγχους των συγκεκριμένων εργασιών.

Το Πρόγραμμα Εργασίας που έχει εξαγγείλει ο ΟΘΔ για το 2010, προαναγγέλλει τη δραστηριοποίηση του Οργανισμού στις εξής θεματικές ενότητες, που εμπίπτουν τόσο στο Πολυετές Πλαίσιο, όσο και στα σχετικά κεφάλαια του ΧΘΔ.:

- άσυλο, η μετανάστευση και η ένταξη των μεταναστών·
- θεωρήσεις και οι έλεγχοι στα σύνορα·
- ρατσισμός, η ξενοφοβία και οι συναφείς μορφές μισαλλοδοξίας·
- διακρίσεις λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή σεξουαλικού προσανατολισμού και εις βάρος προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες καθώς και οιοσδήποτε συνδυασμός που έχει σχέση με τους λόγους αυτούς (πολλαπλές διακρίσεις)·
- δικαιώματα του παιδιού, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των παιδιών·
- κοινωνία της πληροφορίας και ειδικότερα ο σεβασμός της ιδιωτικής ζωής και η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και, τέλος,
- πρόσβαση σε αποτελεσματική και ανεξάρτητη δικαιοσύνη²⁶¹

Για το 2011 οι δραστηριότητες του Οργανισμού κινούνται στις ίδιες θεματικές περιοχές με αυτές του 2010, ενώ προστίθεται και η αποζημίωση των θυμάτων ως περιοχή ενδιαφέροντος.

Πρώτης προτεραιότητας ζητήματα για τη χρονιά που έρχεται, μεταξύ άλλων, είναι:

- Η κατάσταση των παράνομων μεταναστών στην ΕΕ (Η συγκεκριμένη δραστηριότητα συνεχίζεται από το 2009 και το 2010).
- Η μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, για την οποία ο Οργανισμός θα συνεργαστεί με τον Frontex και τη νέα Υπηρεσία για την Υποστήριξη του Ασύλου (European Asylum Support Office – EASO)
- Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ο έλεγχος των

²⁶¹ European Union Agency for Fundamental Rights , Annual Work Programme 2010 , σελ.7.

συνόρων. Και για το ζήτημα αυτό, το οποίο επικεντρώνεται στην εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, προβλέπεται συνεργασία με τον Frontex.

- Η δημιουργία Δεικτών για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η συγκεκριμένη δραστηριότητα επιβάλλεται από τον Κανονισμό του Οργανισμού (έχει ήδη ξεκινήσει στο πλαίσιο της δραστηριοποίησης για τα δικαιώματα του παιδιού και της διεξαγωγής της έρευνας EU-MIDIS) και έχει ως στόχο, μακροπρόθεσμα, οι δείκτες αυτοί να αποτελέσουν ένα εργαλείο για την εκτίμηση της επίδρασης της νομοθεσίας και των πολιτικών της ΕΕ στο σεβασμό, την προστασία και την πραγματοποίηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε διάφορους τομείς στην ΕΕ.
- Η δημιουργία έκθεσης για την κατάσταση σχετικά με τον ρατσισμό, την ξενοφοβία, τον αντι-Σημιτισμό, την Ισλαμοφοβία, τις συναφείς μορφές μισαλλοδοξίας και άλλα ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, προκειμένου να ενσωματωθεί, ως συγκριτική ανάλυση, στην Ετήσια Έκθεση του Οργανισμού.
- Η διάκριση και θυματοποίηση των Εβραίων σε ορισμένα κράτη μέλη.
- Η ομοφοβία, και οι διακρίσεις με βάση τον σεξουαλικό προσανατολισμό και την ταυτότητα του φύλου.
- Τα θεμελιώδη δικαιώματα των ατόμων με πνευματικές αναπηρίες και ψυχικά προβλήματα
- Οι πολλαπλές διακρίσεις με βάση το φύλο, την ηλικία και την εθνικότητα στα κράτη μέλη και
- Δραστηριότητες για την κατάσταση των Ρομά και των Travellers.²⁶²

3.3. Η Ανταπόκριση του Οργανισμού στο Πολυετές Πλαίσιο και τα ετήσια προγράμματα εργασίας.

Ανατρέχοντας στην καταγεγραμμένη δράση του Οργανισμού²⁶³

²⁶² FRA Annual Work Programme 2011 σελ.9-30.

²⁶³ Ουσιαστικά η δράση του Οργανισμού ξεκινά μετά τα μέσα του 2008. Τα δύο πρώτα χρόνια λειτουργίας του Οργανισμού αποτέλεσαν ένα είδος μεταβατικής περιόδου. Συγκεκριμένα το 2007 χαρακτηρίστηκε από την έλλειψη εσωτερικής ηγεσίας και συναίνεσης μεταξύ των θεσμικών οργάνων σχετικά με τις θεματικές περιοχές στις οποίες θα έπρεπε να επικεντρωθεί πρωταρχικά ο ΟΘΔ, ενώ μόνο στα μέσα του 2008 ο Οργανισμός λειτούργησε υπό την καθοδήγηση του πρώτου του Διευθυντή και λήφθηκαν οι πρώτες σημαντικές

παρατηρούμε ότι την πρώτη χρονιά της λειτουργίας του (2007) και ενώ το πολυετές πλαίσιο δεν είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ, ο Οργανισμός επικεντρώθηκε στην καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των συναφών μορφών μισαλλοδοξίας, ενώ προετοίμασε τη δράση του σύμφωνα με τον διευρυμένο πλέον ρόλο του, ξεκινώντας έρευνες στους τομείς των διακρίσεων λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού και των δικαιωμάτων του παιδιού, ύστερα από αίτημα τόσο του ΕΚ όσο και της Επιτροπής.

Κατά τη διάρκεια του 2008 ο Οργανισμός ασχολήθηκε με τα ακόλουθα ζητήματα:

α. Διεξήγαγε έρευνα - μετά από αίτημα του ΕΚ τον Ιούνιο του 2007 - για την ομοφοβία και τις διακρίσεις με βάση το σεξουαλικό προσανατολισμό και την ταυτότητα του φύλου, προκειμένου να συλλεγούν νομικά και κοινωνικά δεδομένα για περιστατικά εκδήλωσης ομοφοβίας ή συναφών ζητημάτων στα 27 κράτη μέλη.

β. Ξεκίνησε τη διαδικασία συλλογής δεδομένων για τις διακρίσεις που υφίστανται οι ανήκοντες σε μειονότητες. Η έρευνα αυτή, με την ονομασία EU-MIDIS, κατέστη αναγκαία από τη στιγμή που εντοπίσθηκε ή ύπαρξη μεγάλου κενού στα προερχόμενα από τα κράτη μέλη σχετικά δεδομένα. Στην έρευνα λήφθηκαν συνεντεύξεις από 23.565 πρόσωπα (μετανάστες ή ανήκοντες σε μειονότητες) και εντοπίσθηκαν διακρίσεις σε ζητήματα απασχόλησης, εκπαίδευσης, στέγασης, υγειονομικής περίθαλψης, κοινωνικών υπηρεσιών αλλά και σε ζητήματα εγκλημάτων κατά της ιδιοκτησίας, απάτες και απειλές και περιπτώσεις διαφθοράς.

γ. Διεξήγαγε έρευνα για το ρατσισμό και την κοινωνική περιθωριοποίηση με επικέντρωση στον μουσουλμανικό πληθυσμό, για τις ηλικίες 12-18 ετών σε τρεις χώρες της ΕΕ (Γαλλία - Ισπανία - Η.Β.).

δ. Ασχολήθηκε με το ζήτημα της αντιμετώπισης της δημιουργίας προφίλ με βάση ρατσιστικά και εθνοτικά κριτήρια, προσεγγίζοντας για το λόγο αυτό το προσωπικό που εργάζεται στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου, τα τελωνεία και τα σύνορα σε διάφορες χώρες της ΕΕ και ανέφερε περιπτώσεις καλής πρακτικής.

αποφάσεις, όπως ο διορισμός και η έναρξη των εργασιών της Επιστημονικής Επιτροπής, η εγκαθίδρυση της ΠΟΔ, η αύξηση του προσωπικού και η δημιουργία νέων δικτύων τα οποία συνδέθηκαν με όλους τους άλλους δρώντες στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου. G.Toggenburg, 'The role of the new Fundamental Rights Agency...', *op.cit.*, σελ.385-386.

ε. Δημιούργησε - μετά από σχετικό αίτημα της Επιτροπής - δείκτες μέτρησης της εφαρμογής, προστασίας, σεβασμού και προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού, αφού συνεργάσθηκε με ευρύ δίκτυο εμπειρογνομόνων και ΜΚΟ αλλά και με τα Η.Ε , εκπροσώπους της ΕΕ και προσωπικό προερχόμενο από διεθνείς οργανισμούς.

στ. Με βάση το προαναφερθέν εγχείρημα της δημιουργίας δεικτών για τα δικαιώματα του παιδιού, διεξήγαγε συγκριτική έρευνα των σχετικών νομικών εργαλείων που είναι διαθέσιμα στα κράτη μέλη αλλά και την ΕΕ και της σχετικής νομολογίας .

ζ. Εγκαινίασε πιλοτικό πρόγραμμα για τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και την επίδρασή τους στη διαμόρφωση ρατσιστικών φαινομένων, μέσα από την ανάλυση τεσσάρων ημερήσιων εφημερίδων σε έξι κράτη μέλη (Γερμανία - Ισπανία - Γαλλία - Ουγγαρία - Πολωνία και Η.Β.) ,τον έλεγχο 43,741 άρθρων και την ανάδειξη των τρόπων παρουσίασης και προβολής των διαφόρων ομάδων και συζήτησης των ζητημάτων ρατσισμού, διακρίσεων, διαφορετικότητας, ενσωμάτωσης και μετανάστευσης.

η. Τέλος, με αφορμή βίαιες εκδηλώσεις κατά των Ρομά σε προάστιο της Νάπολης τον Μάιο του 2008, δημοσίευσε έκθεση, βασιζόμενη και στην επίσκεψη της Επιτροπής Κοινωνικών ελευθεριών, εσωτερικών υποθέσεων και Δικαιοσύνης του ΕΚ στο συγκεκριμένο τόπο τον Ιούνιο του ίδιου χρόνου. Ταυτόχρονα, με αφορμή την προτεινόμενη απόφαση -πλαίσιο του Συμβουλίου για τη χρήση των δεδομένων των επιβατών (PNR), ανταποκρίθηκε σε αίτημα της Ευρωπαϊκής Προεδρίας, που για πρώτη φορά, ζήτησε από τον Οργανισμό να διατυπώσει την άποψή του.²⁶⁴

Η δράση του Οργανισμού κατά τη διάρκεια του 2009 χαρακτηρίστηκε από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας και την επακόλουθη νομική δεσμευτικότητα του ΧΘΔ και καταγράφηκε στην Ετήσια Έκθεση για το 2010.²⁶⁵

Τη χρονιά αυτή ο ΟΘΔ επικεντρώθηκε στα εξής ζητήματα:

α. Υπηρεσίες Ισότητας και μηχανισμοί υποβολής παραπόνων.

²⁶⁴ Για το ίδιο ζήτημα είχε ήδη συμβουλευθεί και άλλα όργανα της ΕΕ, όπως τον Ευρωπαϊκό Επόπτη Προσωπικών Δεδομένων. European Agency for Fundamental Rights – Annual Report 2009, σελ.14-17.

²⁶⁵ European Agency for Fundamental Rights – Annual Report 2009, Conference Edition, σελ.13-21.

Η Οδηγία για την φυλετική ισότητα (2000/43/ΕΚ) αποτελεί το πιο σημαντικό κομμάτι της νομοθεσίας της ΕΕ για την καταπολέμηση των διακρίσεων με βάση τη φυλή και την εθνική καταγωγή. Η Οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη να δημιουργήσουν ένα όργανο για την πρόωθηση της ίσης μεταχείρισης και την αποδοχή σχετικών παραπόνων.

Ήδη στα τέλη του 2009 σε πολλά κράτη μέλη δεν έχουν δημιουργηθεί αυτές οι υπηρεσίες, ή, αν έχουν συσταθεί, βρίσκονται σε αρχικό στάδιο, ώστε δεν είναι ακόμη αποτελεσματικές. Αυτό, άλλωστε, αποδεικνύει ο ιδιαίτερα μικρός αριθμός υποβληθέντων παραπόνων, που δεν συμβαδίζει με τα αποτελέσματα της έρευνας EU-MIDIS, η οποία ανέδειξε υψηλό βαθμό προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και των ανηκόντων σε μειονότητες.

β. Μέσα από την έρευνα EU-MIDIS, ο ΟΘΔ προσέγγισε το σημαντικό ζήτημα της ελλιπούς καταγραφής των ρατσιστικών εκδηλώσεων βίας και των εγκληματικών πράξεων με αφορμή ρατσιστικά αισθήματα.

γ. Επικεντρώθηκε στις διακρίσεις με βάση την εθνικότητα, όπως αυτές εκδηλώνονται σε ζητήματα σχετικά με την εργασία, την εκπαίδευση, τη στέγαση και την υγειονομική περίθαλψη.

δ. Επιπλέον, σε σχέση με τις διακρίσεις λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού ο Οργανισμός αναγνώρισε σε κάποιες χώρες την ύπαρξη βελτιωμένων νομικών προδιαγραφών σε ορισμένες χώρες (Σουηδία - Αυστρία - Σλοβενία), ενώ σε κάποιες άλλες την αντίθετη αντιμετώπιση (Λιθουανία - Ιταλία - Ρουμανία) .

ε. Ως προς τα άτομα με αναπηρίες ο Οργανισμός παρακολούθησε την χωρίς αίσιο τέλος, πορεία της πρότασης που υποβλήθηκε από την Επιτροπή για τη θέσπιση Οδηγίας με βάση τη Σύμβαση των Δικαιωμάτων των προσώπων με αναπηρίες των Η.Ε που είχε υπογραφεί το 2006.

Ωστόσο, θετικά βήματα διαπιστώθηκαν σε αρκετές χώρες σε σχέση με τις ανισότητες, τον αποκλεισμό και τις διακρίσεις (για παράδειγμα σε Ουγγαρία - Ολλανδία - Η.Β και Κύπρο και Ισπανία), όπου άρχισαν να λαμβάνονται μέτρα για την πρόσληψη ατόμων με αναπηρίες, ανηκόντων σε μειονότητες, ή γυναικών σε δημόσιες υπηρεσίες.

στ. Άλλα ζητήματα με τα οποία ασχολήθηκε ο Οργανισμός τη χρονιά αυτή είναι τα δικαιώματα του παιδιού, η μετανάστευση και οι συνθήκες κράτησης των μεταναστών, η απασχόληση παράνομα εργαζομένων προσώπων, η

Κοινωνία της πληροφορίας και η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων, η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη και η αποζημίωση των θυμάτων και η συμμετοχή των πολιτών στην Ένωση και τη δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ.

Κατά τη διετία 2009-2010 ο ΟΘΔ ερεύνησε και δημοσίευσε μια σειρά εκθέσεων στα ζητήματα των διακρίσεων λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού, τις συνθήκες στέγασης των Ρομά, το ζήτημα της διαμόρφωσης προφίλ με βάση την εθνικότητα, τα δικαιώματα παιδιού και την εμπορία των παιδιών κ.ά.

3.4. Η συνεργασία του Οργανισμού με τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς προαγωγής των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

3.4.1. Η συνεργασία του ΟΘΔ με το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Η συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης προβλέπεται στο άρθρο 9 του ιδρυτικοί Κανονισμού του Οργανισμού.

Για το Συμβούλιο της Ευρώπης και τη σημαντική συμβολή του στην προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, έγινε ήδη αναφορά στο πρώτο μέρος της εργασίας.²⁶⁶

Παρόλο που η δημιουργία του ΟΘΔ φάνηκε απαραίτητη προκειμένου να υποστηρίξει το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης από την άλλη πλευρά, επανειλημμένα εξέφρασε τις αμφιβολίες του σε σχέση με την ίδρυση ενός τέτοιου Οργανισμού. Ειδικά η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου εκφράστηκε με επιφύλαξη για το γεγονός αυτό σε πλείστες περιπτώσεις.²⁶⁷

Έτσι, σύμφωνα με το Συμβούλιο, η ΕΕ θα έπρεπε να αναγνωρίσει τον πρωταρχικό ρόλο του στον τομέα της προαγωγής και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και να προσδιορίσει την εντολή του Οργανισμού κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να επικεντρώνεται σε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων μόνο στο πλαίσιο της ΕΕ, επιτρέποντας την παροχή

²⁶⁶ Βλ παραπάνω υπό κεφάλαιο 1.2.β.

²⁶⁷ Ενδεικτικά βλ. Resolution 1427(2005) , όπου η Κοινοβουλευτική Συνέλευση παραθέτει όλες τις ειδικότερες προϋποθέσεις που θα πρέπει να καλύπτει η ίδρυση του ΟΘΔ προκειμένου να είναι αποδεκτή και να μην επικαλύπτει το σημαντικό έργο του ΣΕ.

συμβουλευτικών υπηρεσιών μόνο στα όργανα της Ένωσης, και απφεύγοντας την επέκταση σε δραστηριότητες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε επανάληψη των προσπαθειών που ήδη καταβάλλονται στο πλαίσιο των θεσμών και των μηχανισμών του ΣΕ.²⁶⁸

Από τη στάση αυτή του Συμβουλίου της Ευρώπης διαφάνηκαν δύο ζητήματα. Καταρχήν, ότι το ζήτημα της διαμόρφωσης της εντολής του νέου Οργανισμού επρόκειτο να αποτελέσει - και αποτέλεσε - ένα πεδίο τριβής σε σχέση με τη γενικότερη ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική δομή στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και κατά δεύτερο, ότι το αυξανόμενο ενδιαφέρον της ΕΕ για τα θεμελιώδη δικαιώματα σε συνδυασμό με την ενσωμάτωση πολλών νέων κρατών μελών, κινητοποίησε το ΣΕ που αναμφίβολα δεν θα ήθελε να χάσει τη θέση του ως το ύψιστο σημείο αναφοράς στην Ευρώπη, σε σχέση με την προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Το γεγονός της επέκτασης των δραστηριοτήτων τόσο της ΕΕ όσο και του ΟΑΣΕ στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων απέδειξε ότι πολλοί διαφορετικοί ευρωπαϊκοί θεσμοί έχουν ως επίκεντρο τα θεμελιώδη δικαιώματα, αλληλοεπικαλύπτοντας ο ένας τον άλλον. Παράλληλα τα παλιά μέλη του Συμβουλίου, όντας επίσης μέλη της ΕΕ, άρχισαν να μην ενδιαφέρονται τόσο για το Συμβούλιο της Ευρώπης, όσο όσο στο παρελθόν. Το γεγονός ότι, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 πολλές πρώην κομμουνιστικές χώρες εντάχθηκαν στα μέλη του ΣΕ, χωρίς ωστόσο να πληρούν το υψηλό επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε συνδυασμό με το μεγάλο εύρος των δραστηριοτήτων του και το χαμηλό προϋπολογισμό του, οδήγησαν σε αμφισβήτηση του ρόλου του Συμβουλίου και σε υποβαθμισμό της εικόνας και αξιοπιστίας του.

Για το λόγο αυτό τα κράτη μέλη του ΣΕ αποφάσισαν, κατά την τρίτη Σύνοδο κορυφής (2005), να επικεντρωθούν στους βασικούς σκοπούς του και δη στην προαγωγή και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την προώθηση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

Επιπρόσθετα έλαβαν την απόφαση να διευκρινίσουν τη σχέση του Συμβουλίου της Ευρώπης τόσο με την ΕΕ όσο και με τον ΟΑΣΕ.

Στο πλαίσιο αυτής της επαναδιαπραγμάτευσης των ρόλων, το ΣΕ

²⁶⁸ Nuyens Rory, : «The Benefit of the EU Fundamental Rights Agency...» op.cit. σελ..55.

κατέστησε σαφές ότι δεν θα ήθελε να χάσει το ρόλο της πρωτοκαθεδρίας στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και για το λόγο αυτό έθεσε προϋποθέσεις για τη δημιουργία του ΟΘΔ.

Στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις συμπεριλήφθηκαν : ο περιορισμός του Οργανισμού στον έλεγχο κατά θεματικές περιοχές και όχι ανά χώρα, ο περιορισμός του στο κοινοτικό δίκαιο, η απαγόρευση δραστηριοποίησής του στο πεδίο του άρθρου 7 ΣΕΕ, ο περιορισμός της δραστηριοποίησής του μόνο στα κράτη μέλη της ΕΕ και όχι σε τρίτες χώρες, η αποφυγή δημιουργίας ενός νέου forum δικαιωμάτων του ανθρώπου και η υπαγωγή του στο ΣΤΕ, προκειμένου να αποφευχθεί επανάληψη εργασιών που το ΣΕ φέρει εις πέρας και, τέλος, η παρουσία του ΣΕ στις διοικητικές δομές του Οργανισμού.

Οι σημαντικοί μηχανισμοί ελέγχου των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατέχει το ΣΕ, παρόλο που στην ουσία αποτελούν μέσα ήπιου δικαίου, θεωρούνται, πράγματι, αποτελεσματικά και επαρκή. Τόσο το ΕΔΔΑ όσο και η ΕΣΔΑ αλλά και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης αποτελούν πολύτιμα όργανα που, σε βάθος χρόνου, έχουν αποδείξει την αξία τους, ανάγοντας το Συμβούλιο σε Κεντρο Εμπειρογνωμοσύνης, ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου στην Ευρώπη. Το γεγονός αυτό έχει αναγνωριστεί από την ΕΕ²⁶⁹ στην καθημερινή πρακτική καθώς οι δύο θεσμοί συνεργάζονται καθημερινά σε διάφορα πεδία θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το γεγονός αυτό, ωστόσο δεν αναιρεί ότι η ΕΕ δεν είναι απλά ένας διεθνής οργανισμός που αναπτύσσει κάποιου δραστηριοποίηση στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν επιτρέψει να ασκεί δημόσια εξουσία και γι αυτό το λόγο, οφείλει να αναπτύξει και πολιτική δικαιωμάτων του ανθρώπου²⁷⁰.

Από την άλλη πλευρά το ΕΔΔΑ είναι ιδιαίτερα φορτωμένο ακόμη και για τα επόμενα χρόνια, ενώ δεν είναι όλες οι πολιτικές της ΕΕ που εμπίπτουν στον έλεγχο του ΣΕ (για παράδειγμα, δεν εμπίπτουν στο συγκεκριμένο έλεγχο τα όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του

²⁶⁹ Τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη έχουν αναγνωρίσει την αξία του ΣΕ μέσα από τη δήλωση της Βαρσοβίας και το Σχέδιο Δράσης που τη συνοδεύει, ενώ κατά την Τρίτη Σύνοδο Κορυφής δόθηκε έμφαση στο γεγονός ότι το ΣΕ θα πρέπει να είναι το πρωταρχικό πεδίο προστασίας και προαγωγής των δικαιωμάτων του ανθρώπου, προκειμένου να αποφευχθεί η προώθηση διπλών κριτηρίων.

²⁷⁰ Armin Von Bogdandy "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International human rights architecture...op.cit,σελ. 1063. Το ζήτημα αν η ΕΕ χρειάζεται δική της πολιτική στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τέθηκε και κατά τη δημιουργία του ΧΘΔ. Ως αποτέλεσμα, το άρθρο 52 παρ.3 του ΧΘΔ αναφέρει την ανάγκη αρμονικής συνύπαρξης των δικαιωμάτων του ΧΘΔ και της ΕΣΔΑ

κοινοτικού δικαίου), ενώ αντίστοιχα άλλες περιοχές δράσης της ΕΕ (για παράδειγμα τα ζητήματα που δημιουργούνται κατά την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις) απαιτούν την ύπαρξη επαρκούς προστασίας σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα (βλ. Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης ή προστασία των προσωπικών δεδομένων σε ποινικά ζητήματα). Αναμφίβολα, η επιρροή του ΣΕ υπηρξε ιδιαίτερα αισθητή κατά την ψήφιση του τελικού κειμένου του Κανονισμού, όπου υιοθετήθηκαν, στο μέγιστο βαθμό, οι υποδείξεις του Συμβουλίου.

Τα ζητήματα αυτά οδήγησαν στην σύναψη μιας συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του ΣΕ²⁷¹ τον Ιούλιο του 2008²⁷², όπου περιγράφεται με λεπτομέρεια ο τρόπος με τον οποίο οι σύνδεσμοι μεταξύ των δύο θεσμών θα δυναμώσουν, ενώ παράλληλα θα αποφευχθεί η πιθανότητα αλληλοεπικάλυψης μεταξύ τους.

Στη συμφωνία αυτή προβάλλεται ως γεινική αρχή ότι η συνεργασία με το ΣΤΕ²⁷³ θα διατρέχει τις δραστηριότητες του Οργανισμού τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον. Οι δύο θεσμοί θα έχουν τακτικές συναντήσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας, την ετήσια έκθεση και τη συνεργασία του ΟΘΔ με την κοινωνία των πολιτών. Η συμφωνία επίσης περιλαμβάνει την υποχρέωση ανταλλαγής πληροφοριών και δεδομένων που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση των ερευνών τους ενώ επιπλέον προβλέπει την δυνατότητα χρηματοδότησης συγκεκριμένων προγραμμάτων του ΣΕ από τον Οργανισμό. Ταυτόχρονα, και οι δύο θεσμοί θα έχουν τη δυνατότητα να παρίστανται στις συνεδριάσεις αλλήλων ως παρατηρητές.

Πέρα από το γεγονός ότι ο Οργανισμός αναγνωρίζει τον ιδιαίτερο ρόλο του ΣΕ στην υλοποίηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω της εντατικής

²⁷¹ Η συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης προβλέπεται στον Κανονισμό 168/2007, άρθρο 9 εδ.β.

²⁷² Είχε προηγηθεί ένα Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του ΣΕ υπογεγραμμένο την 23.5.2007, με το οποίο αφενός υποχρεωνόταν η ΕΕ να αναφέρεται στη νομολογία του ΣΕ κατά την δημιουργία επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αφετέρου ενθάρρυνε τη συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και του ΣΕ με σκοπό να καταστεί βέβαιο ότι το δίκαιο της Ένωσης συμπλέει με τις εγγυήσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα που πηγάζουν από τις συμβάσεις του ΣΕ. De Shutter Olivier : «The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential » *op.cit.* σελ.129-130.

²⁷³ Συγκεκριμένα ο ΟΘΔ συνεργάζεται με τα ακόλουθα όργανα του ΣΤΕ: Τον Επίτροπο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, τη Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης, Πολιτισμού, Άθλησης και Νεότητας, τη Γ.Δ. Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Νομικών Υποθέσεων, τη Γ.Δ. Δημοκρατίας και Πολιτικών Υποθέσεων, τη Γ.Δ. Κοινωνικής Συνοχής και την Κοινοβουλευτική Συνέλευση και βέβαια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI).

συνεργασίας με το Στρασβούργο, ταυτόχρονα προχωρά προς τη δημιουργία πολιτικής που καθιστά βέβαιη την εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα όργανα της ΕΕ. Επιπλέον διαφαίνεται και μια άλλη προοπτική για τον νέο θεσμό : η συμβολή του στη μείωση του φόρτου εργασίας του ΕΔΔΑ. Προκειμένου να μειωθεί ο τεράστιος όγκος δουλειάς του Δικαστηρίου, απαιτείται εντατική συνεργασία ανάμεσα στους εθνικούς θεσμούς δικαιωμάτων του ανθρώπου- και ιδιαίτερα τα εθνικά δικαστήρια συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου - από τη μια πλευρά και του ΣΤΕ και του ΕΔΔΑ από την άλλη.²⁷⁴

Ήδη υπάρχει ένας αξιόλογος βαθμός συνεργασίας μεταξύ του ΣΕ και της ΕΕ, που έχει οδηγήσει στην εκπόνηση αντίστοιχων προγραμμάτων.²⁷⁵

3.4.2. Οι Εθνικές Επιτροπές Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η σχέση τους με τον Οργανισμό.

Η ιδέα της προώθησης των εθνικών επιτροπών δικαιωμάτων του ανθρώπου βασίστηκε στην πεποίθηση ότι τα δικαστήρια αποτελούν μόνο έναν από τους πολλούς μηχανισμούς που ενδείκνυνται για την προαγωγή και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Προκειμένου να αποφευχθεί η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, να εγκαθιδρυθεί μια αυθεντική παράδοση σε σχέση με τα δικαιώματα αυτά και να εδραιωθεί η επίγνωση για τα δικαιώματα αυτά μέσα από την εκπαίδευση, οι συμβουλευτικές υπηρεσίες και οι παρόμοιοι- μη δικαστικής φύσης- μηχανισμοί, θεωρούνται ισάξιας σημασίας με τον δικαστικό έλεγχο των υποτιθέμενων παραβιάσεων.

Το παγκόσμιο Συνδέριο για τα δικαιώματα του ανθρώπου που έλαβε χώρα στη Βιέννη επιβεβαίωσε το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν οι εθνικές επιτροπές και ιδιαίτερα η δυνατότητα που έχουν να παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες στις αρμόδιες Αρχές, ο ρόλος του στη θεραπεία των παραβιάσεων και τη διάδοση των πληροφοριών που αφορούν τα

²⁷⁴ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συνεργασία μεταξύ του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης, Επίσημη Εφημερίδα, αριθ. L186 της 15/07.2008.

²⁷⁵ Μεταξύ αυτών το Πρόγραμμα δικαστικής μεταρρύθμισης και αναμόρφωσης των φυλακών στην Τουρκία.

δικαιώματα του ανθρώπου αλλά και η εκπαίδευση που προσφέρουν ως προς τα δικαιώματα αυτά. Έτσι ενθάρρυνε τη δημιουργία και την ενίσχυση των εθνικών αυτών οργανισμών σε συνάρτηση με τις Αρχές του Παρισιού και παράλληλα αναγνώρισε ότι κάθε κράτος θα πρέπει να επιλέξει το πλαίσιο εργασίας που είναι το πλέον κατάλληλο για τις ανάγκες του σε εθνικό επίπεδο.²⁷⁶

Έτσι, τα κράτη δημιούργησαν μια ποικιλία από διαφορετικούς τύπους εθνικών επιτροπών, όπως συμβουλευτικές (Ελλάδα, Γαλλία, Λουξεμβούργο) θεσμούς δικαιωμάτων του ανθρώπου (Δανία, Νορβηγία, Γερμανία) θεσμούς προσδιδιάζοντες στον Συνήγορο του Πολίτη (Σουηδία, Ισπανία, Πορτογαλία και Πολωνία) και εθνικές επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου (Ιρλανδία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Καναδά, Ινδία κλπ).²⁷⁷

Ένας από τους βασικούς σκοπούς που αυτοί οι θεσμοί υπηρετούν είναι η μείωση του κενού που υπάρχει μεταξύ των κυβερνήσεων και της κοινωνίας των πολιτών. Για το λόγο αυτό η σύνθεσή τους οφείλει να αντανakλά όσο το δυνατόν περισσότερο το προφίλ της κοινωνίας μέσα στην οποία είναι εγκατεστημένοι. Η ισότιμη συμμετοχή ανδρών και γυναικών προερχόμενων, όπου είναι εφικτό, από διαφορετικές εθνικές, θρησκευτικές, γλωσσικές ή πολιτικές ομάδες, πρέπει να διασφαλίζεται. Επιπλέον πρέπει να ενσωματώνουν ευάλωτες ομάδες του κράτους.

Οι εθνικές επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου απαρτίζονται, κυρίως, από ακαδημαϊκούς.²⁷⁸

Στην πραγματικότητα δεν έχουν όλες οι εθνικές επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες που προβλέπονται στις Αρχές του Παρισιού. Παρόλα αυτά τα στοιχεία της ανεξαρτησίας και του πλουραλισμού αποτελούν σημεία κλειδιά για την εγγύηση της προαγωγής και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Οι αρμοδιότητες αυτών των Επιτροπών συμπυκνώνονται στις εξής:

- Συμβουλευτικές υπηρεσίες²⁷⁹

²⁷⁶ Manfred Nowak, "National Institution for the promotion and protection of human rights", σελ. 93

²⁷⁷ Αναλυτικότερα βλ. «Gauthier de Beco, "National Human rights Institutions in Europe", Human Rights Law Review 7:2 (2007), 331-370.

²⁷⁸ Gauthier de Beco, "National Human rights Institutions in Europe", op.cit, σελ.343-344.

²⁷⁹ Δηλαδή παροχή, είτε με ίδια πρωτοβουλία είτε μετά από σχετικό αίτημα, προς στην Κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο ή οποιοδήποτε άλλο αρμόδιο όργανο, απόψεων, συστάσεων, προτάσεων και εκθέσεων για ζητήματα αναφορικά με την προαγωγή και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

- Συνεργασία με ελεγκτικούς μηχανισμούς.²⁸⁰
- Συμμετοχή στη διαμόρφωση προγραμμάτων με σκοπό τη διδασκαλία και την έρευνα για τα δικαιώματα του ανθρώπου και στην επίδειξή τους σε σχολεία, Πανεπιστήμια και επαγγελματικούς κύκλους.
- Συλλογή και ανάλυση δεδομένων.²⁸¹
- Διαδικασία αποδοχής παραπόνων από ιδιώτες.²⁸²

Μία σημαντική λειτουργία του Οργανισμού είναι ακριβώς η συλλογή και ανάλυση των σχετικών νομικών και τεκμηριωμένων δεδομένων σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, που προέρχονται από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Προκειμένου να ανταποκριθεί αποτελεσματικά - τόσο από άποψη επαγγελματικότητας όσο και από άποψη οικονομικού κόστους - στο στόχο αυτό, ο ΟΘΔ πρέπει να αναπτύξει τη συνεργασία με τους σχετικούς θεσμούς στα κράτη μέλη.²⁸³

Η συνεργασία αυτή επιτυγχάνεται μέσω του δικτύου RAXEN που είχε ήδη δημιουργήσει το Παρατηρητήριο, το οποίο συνθέτουν τα εθνικά σημεία αναφοράς στα κράτη μέλη. Προκειμένου το δίκτυο αυτό να αποτελέσει τον πυρήνα της συνεργασίας, θα πρέπει οι οικονομικοί πόροι των εθνικών επιτροπών να αυξηθούν σημαντικά, ώστε να παρέχουν γενικά δεδομένα για μία χώρα.

3.4.3.. Ο ΟΘΔ και ο Ο.Η.Ε.

Στο πλαίσιο του Ο.Η.Ε. ο Οργανισμός έρχεται σε επαφή :

- με το γραφείο του Υπατού Εκπροσώπου για τα Δικαιώματα του

²⁸⁰ Οι εθνικές επιτροπές πρέπει να συνεργάζονται με τα Η.Ε και τους περιφερειακούς οργανισμούς που είναι αρμόδιοι σε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων.

²⁸¹ Η αρμοδιότητα αυτή περιλαμβάνει ακρόαση προσώπων και λήψη των απαραίτητων πληροφοριών για την αντιμετώπιση των νομικών και πραγματικών καταστάσεων των δικαιωμάτων σε μία χώρα. Η συλλογή και ανάλυση των σχετικών δεδομένων είναι απαραίτητες τόσο για τον έλεγχο όσο και για την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών και την αύξηση της επίγνωσης.

²⁸² Η αρμοδιότητα αυτή παρέχει στις εθνικές επιτροπές ημιδικαστικές εξουσίες. Αν μία εθνική επιτροπή έχει τέτοια αρμοδιότητα, πολλές υποθέσεις θα τεθούν ενώπιόν της. Κάποιες εθνικές επιτροπές έχουν την εξουσία έκδοσης δεσμευτικών αποφάσεων, άλλες σκοπεύουν καταρχήν σε έναν φιλικό διακανονισμό μέσω της μεσολάβησης τους και στην περίπτωση που αυτός αποτύχει τότε η υπόθεση δύναται να μεταφερθεί στα δικαστήρια ή άλλο αρμόδιο όργανο. Σε κάθε περίπτωση η εθνική επιτροπή θα πρέπει να μπορεί να προβαίνει σε συστάσεις στις αρμόδιες αρχές, συμπεριλαμβανομένων νομοθετικών προτάσεων, με βάση τα γεγονότα που επιβεβαιώνονται μέσω της διαδικασίας υποβολής παραπόνων Manfred Nowak, "National Institutions for the promotion and protection of human rights", σελ. 94-95.

²⁸³ Η συνεργασία αυτή προβλέπεται στο άρθρο 8 παρ.2. εδ.α του Κανονισμού 168/2007.

Ανθρώπου (OHCHR), προκειμένου να συνεργαστούν σε μία ποικιλία θεματικών περιοχών, ιδιαίτερα σε σχέση με την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των συναφών μορφών μισαλλοδοξίας,

- με την UNESCO στον τομέα τη καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στις τοπικές κοινωνίες και ιδιαίτερα στον χώρο του ποδοσφαίρου. Για το λόγο αυτό ο Οργανισμός είναι μέλος της Διευθύνουσας Επιτροπής της «ευρωπαϊκής ένωσης πόλεων ενάντια στην ρατσισμό», που δημιουργήθηκε υπό την αιγίδα της UNESCO και φέρνει σε επαφή τις ευρωπαϊκές πόλεις που έχουν δεσμευθεί να καταπολεμήσουν το ρατσισμό και την ξενοφοβία μέσα από πολιτικές και δράσεις.
- με τον Επίτροπο των Η.Ε. για τους πρόσφυγες, προκειμένου να συντονίσει τη δράση στα πεδία του ασύλου και της μετανάστευσης, των δικαιωμάτων του παιδιού και λοιπών ζητημάτων αμοιβαίου ενδιαφέροντος.

Ο ΟΘΔ συνεργάζεται, επίσης, με τη UNICEF για τα δικαιώματα του παιδιού, με τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας για θέματα που σχετίζονται με ρατσιστικά φαινόμενα στην εργασία ή την εμπορία ανθρώπων, με το Γραφείο των Η.Ε για τα ναρκωτικά και το έγκλημα και με την Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Η.Ε.

3.4.4. Ο ΟΘΔ και ο ΟΑΣΕ.

Ο Οργανισμός έχει αναπτύξει συνεργασία με το Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΑΣΕ (ODIHR).

Η συγκεκριμένη συνεργασία έχει γίνει ιδιαίτερα στενή σε σχέση με ζητήματα συλλογής δεδομένων και καταπολέμησης του αντισημιτισμού και της ισλαμοφοβίας καθώς και της αντιμετώπισης της κατάστασης των Ρομά, των Σίντι και των μετακινούμενων ομάδων (Νομάδων), ενώ ένας ακόμη τομέας που εμπίπτει στο κοινό ενδιαφέρον των δύο θεσμών είναι η διαχείριση των πληροφοριών και η ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών, σε σχέση με την ανοχή και τη μη διάκριση, του ODIHR.

Περαιτέρω ο Οργανισμός έχει αναπτύξει συνεργασία με τον Επίτροπο για

τις Εθνικές Μειονότητες του ΟΑΣΕ (HCNM) με αφορμή ένα πρόγραμμα για την κατάσταση των γυναικών Ρομά. Με επίκεντρο τα ζητήματα που ανακύπτουν σε σχέση με τη μετανάστευση και τη δυνατότητα μετακίνησης των Ρομά ο ΟΘΔ συνδέεται με το αρμόδιο τμήμα του ΟΔΙHR και τον Επίτροπο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΣΕ.²⁸⁴

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : Παρόν και Μέλλον

Η δημιουργία του ΟΘΔ αποτελεί μια σαφή ένδειξη ότι η ΕΕ έχει αποφασίσει να συνεχίσει το δύσκολο ταξίδι της καθιέρωσης μιας πολιτικής στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Η έγκαιρη και στοχευμένη νομολογιακή προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου δεν στάθηκε αρκετή για να καλύψει το κενό που δημιουργούσε η απουσία πρόβλεψης ενός θεσμικού μηχανισμού, ο οποίος να αντιμετωπίζει τις πιθανές εμπλοκές που δημιουργούν οι πολιτικές της ΕΕ στην εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπλέον, νέες αρμοδιότητες της Ένωσης που προστέθηκαν στον τομέα αυτό, όπως αυτές που απορρέουν από τη διάταξη του άρθρου 13 ΣΕΚ, κατέστησαν επιβεβλημένη την ανάγκη για συλλογή αξιόπιστων δεδομένων σε σχέση με τα δικαιώματα του ανθρώπου στα κράτη μέλη, ενώ η υιοθέτηση πολιτικών στον, ευαίσθητο για τα θεμελιώδη δικαιώματα τρίτο πυλώνα, δημιούργησε περαιτέρω την ανάγκη τα δεδομένα αυτά να είναι συγκρίσιμα.

Παράλληλα, υπήρξε επιβεβαιωμένη ανάγκη για συντονισμό των πολιτικών της ΕΕ με τους θεσμούς δικαιωμάτων του ανθρώπου στα κράτη μέλη, το Συμβούλιο της Ευρώπης και τους λοιπούς διεθνείς οργανισμούς, που δρουν στην ευαίσθητη αυτή περιοχή δικαιωμάτων.²⁸⁵

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων προβλέφθηκε – σύμφωνα με τον ιδρυτικό του Κανονισμό – να είναι όχι μόνο ένας ευρωπαϊκός οργανισμός πληροφόρησης, ενταγμένος στο πλαίσιο των

²⁸⁴ Η συνεργασία με τα Η.Ε. και τον ΟΑΣΕ προβλέπεται στο άρθρο 8 παρ.2.εδ.β. του Κανονισμού 168/2007.

²⁸⁵ Armin Von Bogdandy "Th EU Fundamental Rights Agency within the European and International human rights architecture...op.cit,σελ. 1067.

οργανισμών που δημιούργησε η ανάγκη για αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, αλλά και ένας ανεξάρτητος θεσμός προαγωγής και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως προβλέπει η σχετική διακήρυξη των Η.Ε στις Αρχές του Παρισιού.

Και ναι μεν ως οργανισμός της ΕΕ καλύπτει²⁸⁶ τα προβλεπόμενα στις σχετικές Ανακοινώσεις της Επιτροπής και ενσωματώνει τις αναγκαίες για το σκοπό αυτό αρμοδιότητες – ανεξάρτητα από το πόσο αποτελεσματική είναι τελικά η υιοθέτηση των νέων μεθόδων διακυβέρνησης στον νευραλγικό τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων – ως ανεξάρτητος, ωστόσο, οργανισμός, που καλείται να προσιδιάσει στο μοντέλο των Αρχών του Παρισιού, ο νεοσυσταθείς Οργανισμός απέχει κατά πολύ από την κάλυψη των απαιτούμενων προϋποθέσεων.

Η εξαίρεση του πεδίου του τρίτου πυλώνα από την εντολή που του έχει δοθεί, ο περαιτέρω περιορισμός της άσκησης των αρμοδιοτήτων του μόνο στο πλαίσιο της ΕΕ και μόνο κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η έλλειψη δυνατότητας συνεισφοράς του κατά τη νομοθετική διαδικασία, η αδυναμία του να προβαίνει σε έλεγχο των κρατών μελών ως προς την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο εσωτερικό τους, αλλά και η εξάρτησή του από την Επιτροπή και το Συμβούλιο σε σχέση με την διαμόρφωση του Πολυετούς Πλαισίου Εργασίας του, περιορίζουν την ύπαρξη αισιοδοξίας για την εξέλιξή του σε ισότιμο συνομιλητή των λοιπών ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών.²⁸⁷

Επιπρόσθετα, η μη θέσπιση δυνατότητας υποβολής παραπόνων από τους πολίτες, σε αντίθεση με την παροχή αυτής της δυνατότητας στο πλαίσιο αρκετών επιτροπών δικαιωμάτων του ανθρώπου που υπάρχουν στα κράτη μέλη (μεταξύ των οποίων στην Πολωνία, την Πορτογαλία, την Ισπανία και τη Σουηδία) καθιστά τους Πολίτες της Ένωσης εξαρτημένους από τους μηχανισμούς του ΣΤΕ.²⁸⁸

Ο ΟΘΔ έχει έναν καθαρά υποστηρικτικό ρόλο, δεν εκδίδει νομικά δεσμευτικές αποφάσεις και λειτουργεί παρέχοντας, κυρίως, συμβουλευτικές

²⁸⁶ Πάντοτε με την επιφύλαξη των ενστάσεων που σχετίζονται με τα γενικότερα «ζητήματα που αφορούν στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς και δη τα ζητήματα νομιμοποίησης, ανεξαρτησίας, λογοδότησης και διαφάνειας.

²⁸⁷ Armin Von Bogdandy "Th EU Fundamental Rights Agency within the European and International human rights architecture, op.cit,σελ. 1068.

²⁸⁸ Κάτι τέτοιο δεν θα ήταν βέβαια αναμενόμενο σύμφωνα με την αρχή των δωτών αρμοδιοτήτων που δεν επιτρέπει την εγκαθίδρυση οργανισμών με δικαστικές αρμοδιότητες όπως αυτές των ΕΕΔΑ.

υπηρεσίες, έχει, ωστόσο από το νόμο την αρμοδιότητα να διεξάγει έρευνες, να συλλέγει δεδομένα, να παρέχει απόψεις επί νομικών ζητημάτων και να καλλιεργεί το διάλογο με την κοινωνία των πολιτών, διευκρινίζοντας θεματικές περιοχές κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μπορεί να συμβάλλει στη βελτίωση του υπάρχοντος επιπέδου προαγωγής και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Αποτελεί, εν τέλει, έναν «*πυλώνα εμπειρογνωμοσύνης*»²⁸⁹ που θα μπορούν να χρησιμοποιούν τόσο τα κράτη μέλη όσο και η Ένωση προκειμένου να συμμορφώνονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Η θέση σε ισχύ της ΣυνθΛ., και η εξομείωση του Χάρτη με το πρωτογενές δίκαιο, αναμένεται σε βάθος χρόνου να προσδώσουν στον Οργανισμό μεγαλύτερο εύρος ενσωματώνοντας την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις στην εντολή του. Ήδη η Επιτροπή έχει προτείνει να συμπεριληφθεί η ύλη του τρίτου πυλώνα στο επόμενο Πολυετές Πλαίσιο του Οργανισμού²⁹⁰. Η θετική αυτή εξέλιξη, ωστόσο, μένει να αποδειχθεί.

Ένα ακόμη ζήτημα που πρέπει να αποδειχθεί είναι, κατά πόσο οι νέες μορφές διοικητικής οργάνωσης, που έχουν τα τελευταία χρόνια κάνει την εμφάνισή τους στο υπερεθνικό επίπεδο, μπορούν πράγματι να συμβάλλουν στη προαγωγή και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η σχετική εμπειρία που έχουμε αποκομίσει από τις εθνικές επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου δείχνουν ότι τέτοιοι θεσμοί, χωρίς να μπορούν να αντικαταστήσουν τη συμβολή των δικαστικών θεσμών στην προστασία των δικαιωμάτων αυτών, μπορούν, ωστόσο, να παρέχουν αποτελεσματική συνεισφορά στην εφαρμογή τους, αποτελώντας συμπληρωματικό στοιχείο του υφιστάμενου διοικητικού μηχανισμού.

Μια προσπάθεια εκτίμησης της προστιθέμενης αξίας του Οργανισμού θα ήταν πολύ πρόωρη. Στα δύο μόλις χρόνια ουσιαστικής λειτουργίας του ο νέος θεσμός δεν έχει προλάβει να «πατήσει στα πόδια του», ωστόσο το ευρύ πεδίο της θεματολογίας που εμπερικλείουν τα ετήσια προγράμματα

²⁸⁹ De Shutter Olivier : «The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential » *op.cit.* σελ. 93.

²⁹⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών: «Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης», COM(2010) 171 τελικό, Παράρτημα: Διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

εργασίας του αλλά και η μέχρι σήμερα ανταπόκρισή του δείχνουν ότι έχει τη διάθεση να προσφέρει αρκετά, στο βαθμό, πάντα, της δυνατότητας που του παρέχει η, αναμφίβολα, περιορισμένη εντολή του.

Δεν πρέπει να λησμονούμε ότι η περιορισμένη αυτή εντολή δεν ήταν παρά αποτέλεσμα της επιθυμίας των κρατών μελών ή καλύτερα της απροθυμίας τους να εκχωρήσουν περαιτέρω αρμοδιότητες και να δημιουργήσουν ένα στέρεο και συνεκτικό πλαίσιο προαγωγής και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στην απροθυμία, άλλωστε αυτή οφείλεται η οποιαδήποτε καθυστέρηση παρατηρείται γενικότερα στην πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος.

Αναμφίβολα, η εποχή δεν είναι η κατάλληλη για οραματισμούς και αισιοδοξία. Η βαθειά οικονομική κρίση των τελευταίων ετών έχει στρέψει κατά πολύ το ενδιαφέρον των κρατών μελών στις εσωτερικές τους υποθέσεις, φέρνοντας στη μνήμη παλιές αντίστοιχες περιόδους εσωστρέφειας.

Η συγκυρία είναι ακόμη δυσκολότερη για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ο εθνικισμός αναβιώνει έντονα στα ισχυρά μέλη της Ευρωπαϊκής Οικογένειας, ενώ οι εκδηλώσεις ρατσισμού και διακρίσεων αποκαλύπτουν ότι ο δρόμος για την γεφύρωση των κενών ανάμεσα σε λαούς και πολιτισμούς είναι ακόμη μακρύς και δύσκολος.

Ο Οργανισμός μπορεί να προσφέρει, στο πεδίο της ΕΕ όσο και εφόσον του το επιτρέψουν. Ακόμη και η εντολή του μπορεί να διευρυνθεί, και χωρίς αμφιβολία θα διευρυνθεί τουλάχιστον στο βαθμό των αλλαγών που θα επιφέρει, σε βάθος χρόνου, η Συνθήκη της Λισσαβώνας.

Όσο πιθανό είναι, εντούτοις, να διευρυνθεί, άλλο τόσο ελλοχεύει ο κίνδυνος να συρρικνωθεί ή να αδρανοποιηθεί, υπό το βάρος των πολιτικών εξελίξεων. Είναι στο χέρι των κρατών μελών να αποφασίσουν την ενδυνάμωση του Οργανισμού, δημιουργώντας έναν ακόμη ευρωπαϊκό θεσμό που μαζί με το Συμβούλιο της Ευρώπης θα προασπίζεται σθεναρά τα δικαιώματα του ανθρώπου.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Τα θεμελιώδη δικαιώματα, αν και αποκαλούνται κατά πανηγυρικό τρόπο «απαραβίαστα», «αναπαλλοτρίωτα» και «απαράγραπτα», ωστόσο, θεωρούνται «δικαιώματα» μόνο σε ένα θεσμικό πλαίσιο το οποίο τα προβλέπει και εγγυάται την προστασία τους.

Σε επίπεδο διεθνών οργανισμών, ακριβώς επειδή απουσιάζει η κρατική δομή με ό,τι αυτή συνεπάγεται, τα δικαιώματα του ανθρώπου στερούνται νομικού - δεσμευτικού χαρακτήρα. Η οικουμενική αναγνώρισή τους, η πανηγυρική εξαγγελία τους αλλά και η αδιαμφισβήτητη ευαισθησία που η παγκόσμια κοινωνία δείχνει για αυτά, δεν αρκούν για να καταστήσουν αποτελεσματική την προστασία τους, η οποία συνεχίζει να εξαρτάται από τα κράτη, που έχουν και τον τελικό λόγο ως προς την ουσιαστική κατοχύρωσή τους.

Η δυσκολία για την αναγνώριση και προστασία τους είναι ακόμη περισσότερο εμφανής στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών με οικονομικό κατά βάση χαρακτήρα, όπως είναι η ΕΕ., όπου η ανάπτυξη πολιτικής για τα δικαιώματα του ανθρώπου έχει καθυστερήσει, κυρίως λόγω έλλειψης της απαραίτητης πολιτικής βούλησης και της σχετικής αρμοδιότητας.

Ενδεικτικό προς αυτή την κατεύθυνση είναι το γεγονός, ότι χρειάστηκε να περάσουν σχεδόν πενήντα χρόνια για τη ρητή συμπερίληψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις αρχές της Ένωσης, την υπογραφή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και, κυρίως, την πολύ πρόσφατη επικύρωση της Συνθήκης της Λισσαβώνας, με την οποία ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων απέκτησε νομικά δεσμευτική ισχύ και προβλέφθηκε η δυνατότητα της Ένωσης να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Το αδύνατο σημείο εντοπίζεται στα ζητήματα του υπό κατάργηση τρίτου πυλώνα. Τα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης έδειξαν ότι η ΕΕ πράγματι επιθυμούσε τη δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στο εσωτερικό της, ενώ το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης για την πενταετία 2010-2015 επιχειρεί να διασφαλίσει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων με την ενίσχυση των μηχανισμών που εγγυώνται τη συμμόρφωση με τον Χάρτη. Μέχρι τη στιγμή, ωστόσο, που η ύλη του τρίτου πυλώνα θα απεμπλακεί εντελώς από τη διακυβερνητική λογική, δικαιούμεθα να διατηρούμε επιφυλάξεις για την επαρκή προάσπιση των

θεμελιωδών δικαιωμάτων στο εσωτερικό μιας ΕΕ που, πολλές φορές και υπό το βάρος πολιτικών πιέσεων, τείνει να θυσιάζει την ελευθερία στο όνομα της ασφάλειας.

Με τη σειρά τους τόσο το Δικαστήριο της ΕΕ όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπερασπίστηκαν καθένα από την πλευρά του τα δικαιώματα του ανθρώπου – το πρώτο με τη σταθερή νομολογία του, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '60 αλλά και τις πρόσφατες, ιδιαίτερα σημαντικές, αποφάσεις του, το δεύτερο μέσα από ψηφίσματα, εκθέσεις και τη χρήση της πολιτικής αιρεσιμότητας κατά τη διαμόρφωση των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης, χωρίς ωστόσο να μπορέσουν να επιφέρουν ουσιαστικές αλλαγές σε έναν τομέα που ενέπιπτε καθαρά στην εθνική κυριαρχία των κρατών μελών.

Η προτροπή, άλλωστε, του Κοινοβουλίου ήταν που οδήγησε στη δημιουργία του «Δικτύου των Ανεξάρτητων Εμπειρογνωμόνων για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα», ενός θεσμού με, αναμφίβολα, αξιόλογη συνεισφορά στην προσπάθεια άσκησης ελέγχου στα κράτη μέλη, ως προς το βαθμό συμμόρφωσής τους με τις διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ενώ η ίδρυση του Παρατηρητηρίου, σε μια εποχή που τα φαινόμενα διακρίσεων και ρατσισμού είχαν οξυνθεί εξαιτίας του μεγάλου αριθμού μεταναστών (τέλη δεκαετίας του '90), αποτέλεσε μια κίνηση προς την σωστή κατεύθυνση, αν και γρήγορα διαφάνηκε ότι ο ρόλος του στερούνταν πρακτικού αντικτύπου, παρά τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Πληροφοριών για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία (RAXEN).

Σημαντική εξέλιξη, η απόφαση για τη μετατροπή του Παρατηρητηρίου σε Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ακολουθήθηκε από μια μακρά περίοδο διαπραγματεύσεων, με ασφυκτική πίεση από την πλευρά του ΣΕ, που, σε συνδυασμό με τη διστακτικότητα των κρατών μελών, οδήγησαν σε εμφανή περιορισμό της εντολής του.

Ο Οργανισμός συνιστά, ωστόσο, στην παρούσα φάση, το μοναδικό θεσμό που διαθέτει η ΕΕ ο οποίος είναι επιφορτισμένος αποκλειστικά με αρμοδιότητες που σχετίζονται με την προαγωγή και προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ακόμη και με τους περιορισμούς που χαρακτηρίζουν την δικαιοδοσία του και τις όποιες αμφιβολίες συνοδεύουν τη λειτουργία του ως Ανεξάρτητης Υπηρεσίας στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών οργανισμών και των Αρχών του Παρισιού, οφείλουμε να αισιοδοξούμε, ότι

η δημιουργία του δεν θα αποτελέσει μια απλή θεσμική εξέλιξη.

Με δεδομένη τη βελτίωση που αναμένεται να επιφέρει στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου η επικύρωση της ΣυνθΛ, ευελπιστούμε ότι ο νέος θεσμός θα συμβάλλει καταρχήν στην δραστηριοποίηση της ΕΕ προς την άσκηση μιας περισσότερο προληπτικής πολιτικής στο συγκεκριμένο τομέα και ότι, προοδευτικά, τα κράτη μέλη θα αναγνωρίσουν την αξία της προαγωγής και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου θέτοντάς τα σε πρώτη προτεραιότητα. Τα ηνία, άλλωστε, βρίσκονται στα χέρια τους.....

ΠΗΓΕΣ

1. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Ελληνική

1. **Γιαταγάνας Ξενοφών** : «Η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Συνθήκες – Άσκηση Συνταγματικού Δικαίου ή πολιτική ρητορεία?» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003.
2. **Δαγτόγλου Πρόδρομος** : «Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα Α΄» Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005.
3. **Δουζίνας Κώστας** : «Το τέλος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων – Κριτική νομική σκέψη στη νέα χιλιετία», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006.
4. **Ηλιοπούλου – Στράγκα Τζούλια** : «Ο Χάρτης των θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ : Από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα» στο Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1/2008, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα.
5. **Ιωακειμίδης Π.Κ.** : «Η Συνθήκη του Άμστερνταμ – νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα απο-ολοκλήρωσης?», Εκδ. Θεμέλιο, 1998.
6. **Καρισιάδης Γιώργος** : «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε προοπτική», Το Σύνταγμα Τεύχος 6/2001, διαθέσιμο στο www.tosyntagma.ant-sakkoulas.gr/theoria/item.php.
7. **«Μετανάστες – Ρατσισμός και ξеноφοβία – Ελληνικές και Ευρωπαϊκές Εμπειρίες Διακρίσεων»**, Διεθνές Συνέδριο / Αθήνα –Μάιος 1997, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.
8. **Νάσκου –Περράκη Π.** : «Μηχανισμοί Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου –Διεθνείς πράξεις, θεωρία και πρακτική», Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2008.
9. **Νάσκου –Περράκη Π :**
9. **Παπαγιάννης Δονάτος** : «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο» Τρίτη έκδοση, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ.484. Για το Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας Δικαιοσύνης
10. **Περράκης Στέλιος** : «Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης», Ευρωπαϊών Πολιτεία, Δίκαιο Πολιτική και Οικονομία, 2/2009, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

11. **Περράκης Στέλιος** : «Διαστάσεις της Διεθνούς προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου – Τ. Α' Ηνωμένα Έθνη – Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», Πανεπιστημιακές παραδόσεις – β' αναθεωρημένη έκδοση με συμπλήρωμα – Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.
12. **Περράκης Στέλιος** : «Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Δημόσια Τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία (?) , Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, εκδότης : Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Ειδικό τεύχος 2001.
13. **Περράκης Στέλιος** : «Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας δικαιοσύνης της ΕΕ σε κίνηση : μια εισαγωγική κριτική θεώρηση» στο «ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ – Από το Τάμπερε στη Χάγη κι επέκεινα» Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007.
14. **Περράκης Στέλιος** : «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου» στο «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές», Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Νομικές Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη – Αθήνα, 1984.
15. **Περράκης Στέλιος** : «Παρέμβαση-Προδιάθεση» στο «Η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη – Εισηγήσεις και συζητήσεις, Θεσσαλονίκη 20 Νοεμβρίου 1999» Π.Νάσκου-Περράκη (Επιμέλεια-Πρόλογος), Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000.
16. **Ροζάκης Χρήστος** : «Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε μια μεταβαλλόμενη Ευρώπη – Η αυτοδιάθεση των λαών και οι μειονότητες στην πολιτική της ευρωπαϊκής κοινότητας», Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1994.
17. **Στάγκος Πέτρος** : «Η Δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Κοινοτική έννομη τάξη – Η σχέση της με τη συνταγματική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
18. **Στάγκος Πέτρος – Σαχηκείδου Ε.Ρ.** : « Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-

Θεσσαλονίκη, 2000.

19. **Στεφάνου Κων/νος**, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», τ. Α' Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαιο, 6^η έκδοση, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2002.

20. **Στεφάνου Κων/νος, Λυμούρης Νικόλαος (Επιμέλεια)** : «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Κέντρο Ευρωπαϊκής Τεκμηρίωσης Παντείου Παν/ίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.

21. **Στεφάνου Κων/νος – Γ. Καταπόδης** (Εισαγωγή – Επιμέλεια) : « Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας» Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008.

22. **Τσάτσος Δημήτρης**: «Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ' Θεμελιώδη δικαιώματα – Ι. Γενικό Μέρος» Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1988.

23. **Φραγκάκης Νίκος** : «Ανθρώπινα δικαιώματα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση – Από την ΕΣΔΑ στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», ΝοΒ, Τόμος 50, τεύχος 8 , 2002.

24. **Φραγκάκης Νίκος** : «Από τη Συνταγματική στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη» στο Ευρωπαίων Πολιτεία τ. 1/2008, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα.

25. **Χρυσόγονος Κώστας** : «Η ΕΣΔΑ μισό αιώνα μετά», στο «Η επίδραση της ΕΣΔΑ στην ερμηνεία και εφαρμογή του Ελληνικού δικαίου», Γ.Κτιστάκης (Επιμέλεια), εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.

B. Ξενόγλωσση

1. **Alston Philip** : «The EU and Human Rights», Academy of European Law – European University Institute, Oxford University Press, 1999.

2. **Alston Philip and De Shutter Olivier** : «Addressing the Challenges confronting the EU Fundamental Rights Agency στο " Monitoring fundamental rights in the EU – the contribution of the Fundamental Rights Agency», edited by Alston Philip and De Shutter Olivier, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon – 2005 .

3. **Alston Philip and Weiler J.H.H** : «An 'Ever Closer Union' in need of a Human Rights Policy : The European Union and Human Rights», Harvard Law School – Jean Monnet Chair , Harvard Jean Monnet Working Paper 1/99.

4. **Anderson Malkolm and Apap Joanna** «Striking a balance between

Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union», Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2002 .

5. **Arnall Anthony and Wincott Daniel** «Accountability and Legitimacy in the European Union» Oxford University Press, 2002.

6. **Armin Von Bogdandy and Jochen Von Bernstorff** : «The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture : The legal Framework and some Unsettled Issues in a new Field of Administrative Law», Common Market Law Review 46: 1035-1068, 2009.

7. **Armstrong Kenneth A** : «The open method of coordination and fundamental rights:a critical appraisal», draft paper for discussion at the fundamental rights and reflexive governance seminar, Columbia Law School, NY, 4th November, 2005.

8. **Armstrong Kenneth A, Iain Begg, Jonathan Zeittin** : «JCMS Symposium: EU Governance after Lisbon», JMCS(2008) Vol,46 N.2.

9. **Besson Samantha** : «The European Union and Human Rights : Towards a post – national human rights institution?» , Human Rights Law Review 6:2(2006).

10. **Bilen Ali**, "EU Charter : Rival or complementary?", διαθέσιμο στο http://www.justice.gov.tr/e-journal/pdf/Bilen_Thesis.pdf.

11. **Bozzini Emanuela** : «The role of civil society organizations in written consultation processes: from the European Monitoring Centre to the European Fundamental Rights Agency», διαθέσιμο στο <http://www.soc.unitn.it/users/carlo.ruzza/re-sta-b/Materials-restab/vol%202%20ch%205%20Bozzini-final.pdf>.

12. **Bovens Mark** : «New forms of accountability and EU-Governance», Comparative European Politics, 2007,5,(104-120).

13. **Busuioc Madalina**: «Accountability control and Independence. The case of European Agencies», διαθέσιμο στο www.montesquieu-institut.nl

14. **Chiti Edoardo** : «An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European Agencies», Common Market Law Review 46:1395-1442, 2009.

15. **Christensen Grønnegaard Jorgen and Vibeke Lehmann Nielsen** : «Administrative capacity, structural choice and the creation of EU agencies», Journal of European Public Policy, 17:2 March 2010 :176-204.

16. **De Beco Gauthier** : «National Human Rights Institutions in Europe», Human Rights Law Review 7:2 (2007), 331-370.
17. **De Burga Grainne** : «New modes of Governance and the protection of Human Rights» στο " Monitoring fundamental rights in the EU – the contribution of the Fundamental Rights Agency", edited by Alston Philip and De Shutter Olivier, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon – 2005 .
18. **De Burga Grainne** : «The language of rights and European Integration» στο «New Legal Dynamics of the European Union, Oxford University Press 1996 των G.Moore and J.Shaw Eds.
19. **De Burga Grainne** : «Beyond the Charter: How enlargement has enlarged the Human Rights Policy of the EU?», The European Journal of International Law, Vol.17 No 4.
20. **Dehousse Renaud** : «Delegation of powers in the European Union : The need for a multi-principals model », Centre d'études europeennes de Sciences Po, Draft 12 November 2006.
21. **De Shutter Olivier** : «Mainstreaming Human Rights in the EU» στο " Monitoring fundamental rights in the EU – the contribution of the Fundamental Rights Agency", edited by Alston Philip and De Shutter Olivier, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon – 2005 .
22. **De Shutter Olivier and Valerie Van Goethem** : «The Fundamental Rights Agency : Towards an active fundamental rights policy for the Union» CRIDHO Working paper 2006/07, www.cpdr.ucl.ac.be/cridho
23. **De Shutter Olivier** : «The implementation of the EU Fundamental Rights through the Open Method Of Coordination», Jean Monnet Paper 7/2004, www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/04701.html.
24. **De Shutter Olivier** : «The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential» στο «New Institutions for Human Rights Protection», edited by Kevin Boyle, Oxford University Press, 2009.
25. **Gaita Elena** : "The EU Fundamental Rights Agency: An improvement in the EU's Fundamental Rights Regime?", 2009, διαθέσιμο στο www.euroalter.com/2009/the-eu-fundamental-rights-agency-an-improvement-in-.
26. **Gatto Alexandra** : «The law and governance debate in the European Union », Discussion Paper 163/2006, διαθέσιμο στο

<http://www.ilo.org/inst>.

27. **Geradin Damien and Nicolas Petit** : «The development of Agencies at EU and National Levels : Conceptual Analysis and Proposals for Reform, Jean Monnet Working Paper 01/04.

28. **Griller Stefan and Andreas Orator** : «Everything under control? The 'way forward' for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine», E.L.Review (35), Feb.2010

29. **Guild Elspeth, Sergio Carrera and Anaïs Faure Atger** : «Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme» , CEPS Working Document No 313 April 2009.

30. **Heritier Adrienne** : «New Modes of Governance in Europe"Policy-making without Legislating?» διαθέσιμο στο http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=299431.

31. **HOUSE OF LORDS** European Union Committee , 29th Report of Session 2005–06 : «Human rights protection in Europe: the Fundamental Rights Agency» 2006 διαθέσιμο στο http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeucom/182/1820_2.htm

32. **Hix Simon** : «Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδόσεις Μεταίχμιο, 2009.

33. **Hix Simon** : «The study of the European Union II: the "new governance" agenda and its rival», Journal of European Public Policy 5:1 March 1998:38-65.

34. **Jacobs F.G.** : «The EU Charter of Fundamental Rights» στο «Accountability and Legitimacy in the European Union», ed. By Anthony Arnull & Daniel Wincott, Oxford University Press, 2002.

35. **Kohler-Koch Beate, Berthold Rittberger** : «Review article : The 'Governance' Turn in EU studies ».

36. **Kreher Alexander** : «Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe», Journal Of European Pubic Policy 4:2 June 1997:225-45.

37. **Lawson Rick** : «The Contribution of the Agency to the Implementation in the EU of International and European Human Rights Instruments» στο «Monitoring fundamental rights in the EU – the

contribution of the Fundamental Rights Agency», edited by Alston Philip and De Shutter Olivier, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon – 2005.

38. **Majone Giandomenico** : «Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies need non-majoritarian institutions», European University Institute, Working Paper RSC No 96/57, διαθέσιμο στο http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/96_57.html.

39. **Marjo R.** : «Human Rights and Fundamental Freedoms in the European Union from the perspective of the applicant countries», University of Tampere, Department of Public Law Master's Thesis, 2004

40. **Mc Crudden Cristopher** : «The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to Combating Discrimination and Promoting Equality» στο «Monitoring fundamental rights in the EU – the contribution of the Fundamental Rights Agency», edited by Alston Philip and De Shutter Olivier, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon – 2005.

41. **Nowak Manfred** : «The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights» στο «Monitoring fundamental rights in the EU – the contribution of the Fundamental Rights Agency», edited by Alston Philip and De Shutter Olivier, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon – 2005 .

42. **Nuggent Neil** : «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Αθήνα εκδ. Σαββάλα, 2003.

43. **Nuygens Rory** (2007) : «The benefit of the Fundamental Rights Agency within Europe's human rights regim : are the EU and the Council of Europe clashing on the human rights protection structures?» διαθέσιμο στο <http://essay.utwente.nl/702/> ..

44. **Peers Steeve** : «The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to Civil and Political Rights», στο «Monitoring fundamental undam in the EU: the contribution of the EU Fundamental Rights Agency» edited by Alston Philip and De Shutter Olivier, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon – 2005.

45. Rack Reinhard & Stefan Lausegger : «The role of the European Parliament : Past and Future » στο « The EU and Human Rights», ed. By Philip Alston, Oxford University Press,1999.

46. **Sheinin Martin** : «The Relationship between the Agency and the

Network of Independent Experts” στο “Monitoring fundamental rights in the EU- The contribution of the Fundamental Rights Agency», Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon, ed. By Philip Alston and Olivier De Schutter, 2005.

47. **Sweet Alec Stone** : «The European Court of Justice and the Judicialization of EU governance », Yale Law School Faculty Scholarship – Faculty Scholarship Series, Year 2010, διαθέσιμο στο http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/70.

48. **Steinberg Philipp** : «Agencies, Co-Regulation and Comitology – And what about politics? – A critical appraisal of the Commission’s White Paper on Governance», Jean Monnet Working Paper No 6/01.

49. **Thatcher Mark and Alec Stone Sweet** : « Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions», West European Politics, Vol 25, No 1 , January 2002.

50. **Toggenburg Gabriel Nikolaij** : «The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the “sex of angels” or improving Europe’s human rights performance?», European Law Review Issue 3, 2008.

51. **Toggenburg Gabriel Nikolaij** : «The EU Fundamental Rights Agency : Satellite or Guiding Star? Raison d’être, tasks and challenges of the EU’s new Agency» ,German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments, 5 March 2005.

52. **Vos Ellen** : «Reforming the European Commission : what role to play for the EU Agencies?» CMLR, 37: 1117, 2000.

53. **Weiler J.H.H. and Sybilla C.Fries** : «A Human rights policy for the European Community and Union : The question of competences», Harvard Jean Monnet Working Paper 4/99.

54. **Williams Andrew** : « EU Human Rights Policies – a Study in Irony», Oxford University Press, 2004.

55. **Winkler Beate** : «Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των φαινομένων του ρατσισμού και της ξενοφοβίας» στο «Η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη – Εισηγήσεις και συζητήσεις, Θεσσαλονίκη 20 Νοεμβρίου 1999» Π.Νάσκου-Περράκη (Επιμέλεια-Πρόλογος), Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000.

56. **Yataganas Xenophon.A.** : «Delegation of regulatory authority in the

European Union – the relevance of the American model of independent agencies» , Jean Monnet Working Paper 3/01.

2. ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

A. Κανονισμοί

1. **Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.168/2007** του Συμβουλίου της 15^{ης} Φεβρουαρίου 2007 για την ίδρυση Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. **Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.1035/97** του Συμβουλίου της 2ας Ιουνίου 1997 για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας.

B. Οδηγίες

1. **Οδηγία 2005/85/ΕΚ** σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα.
2. **Οδηγία 2004/83/ΕΚ** για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.
3. **Οδηγία 2003/9/ΕΚ** για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.
4. Οδηγία η Σύμβαση του Δουβλίνου για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη της ΕΚ
5. **Οδηγία 2000/43/ΕΚ** της 29^{ης} Ιουνίου 2000 περί εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής.
6. **Οδηγία 2000/78/ ΕΚ** για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.
7. **Οδηγία 2003/86/ΕΚ** του Συμβουλίου της 22 Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης.

Γ. Αποφάσεις

1. **Απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2008** για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 168/2007 σχετικά με τη θέσπιση πολυετούς προγράμματος – πλαισίου του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ για την περίοδο 2007-2012.

Δ. Ανακοινώσεις-Προτάσεις

1. **Ανακοίνωση της Επιτροπής** : «Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Έγγραφο δημόσιας διαβούλευσης», COM (2004) 693, τελ.

2. **Ανακοίνωση της Επιτροπής** : «Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Έγγραφο Δημόσιας Διαβούλευσης», COM(2004)693τελ.

3. **Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου** για την ίδρυση Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη χορήγηση εξουσιοδότησης στον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ προκειμένου να ασκεί τις δραστηριότητές του στους τομείς που αναφέρονται στον τίτλο VI της Συνθήκης για την ΕΕ, COM (2005) 280 τελ.

4. **Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** : «Σχετικά με το άρθρο 7 της Συνθήκης για την ΕΕ. Σ εβασμός και προώθηση των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση», COM (2003) 606 τελ.

5. **Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών** : «Σχετικά με τις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας και προτάσεις για την αναδιτύπωση του κανονισμού (ΕΚ) 1035/97 του Συμβουλίου. – Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας (αναδιατυπωμένη έκδοση), COM (2003) 483 τελ.

6. **Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών** σχετικά με τις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας, COM(2000)0625τελ.

7. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών: «Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης», COM(2010) 171 τελικό

8. Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου : «Για τη θέσπιση, για την περίοδο 2007-2013, του ειδικού προγράμματος «Ποινική δικαιοσύνη στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη» και Πρόταση Απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου : « Για τη θέσπιση, για την περίοδο 2007-2013, του ειδικού προγράμματος «Πολιτική δικαιοσύνη» στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη», SEC (2005) 434.

9. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Σχετικά με τη νομική φύση του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», COM (2000) 644τελικό.

10. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10^{ης} Μαΐου 2005 : Το πρόγραμμα της Χάγης – 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία – Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας ασφάλειας και της δικαιοσύνης» COM(2005)184 τελ.

11. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την «Καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών διαβούλευσης COM(2002) 704τελ.»

12. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την Αξιολόγηση του Αντικτύπου COM (2002) 276 τελ.

13. Ευρωπαϊκή Επιτροπή : «Impact Assessment Guidelines – Jan 2009 – SEC(2009)02».

14. Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση- Μία Λευκή Βίβλος, COM(2001)428 τελ.

15. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Το πλαίσιο λειτουργίας των ρυθμιστικών οργανισμών» COM(2002) 718 τελ.

16. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, «Καταπολέμηση των διακρίσεων και ίσες ευκαιρίες :ανανεωμένη δέσμευση», COM(2008)420 τελ.

17. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, της 1^{ης} Ιουνίου 2005, : «Απαγόρευση των διακρίσεων και ίσες ευκαιρίες για όλους- Στρατηγική-πλαίσιο», COM(2005)224 τελ.

18. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, της 19^{ης} Ιουνίου 2009 : «Υλοποίηση, αποτελέσματα και απολογισμός του ευρωπαϊκού έτους ίσων ευκαιριών για όλους(2007)», COM(2009)269 τελ.

19. Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου της 2^{ης} Ιουλίου 2008 για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, COM(2008)426.

20. Πράσινο Βιβλίο : «Ισότητα και μη διακριτική μεταχείριση στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση», COM(2004)379τελ.

21. Ανακοίνωση της Επιτροπής : «Σχετικά με μια στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα δικαιώματα του παιδιού», COM(2006)367 τελ.

22. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο : «Ο ρόλος της ΕΕ στην προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του εκδημοκρατισμού στις τρίτες χώρες», COM(2001)252 τελ.

23. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο Δράσης : «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2002) τελ.

24. Ανακοίνωση εκ μέρους της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο : «Εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης : η μελλοντική πορεία», COM (2006) 331 τελ.

25. Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου : «Για τη θέση που πρέπει να λάβει η Κοινότητα στο συμβούλιο σταθεροποίησης και σύνδεσης ΕΕ-Κροατίας για τη συμμετοχή της Κροατίας υπό την ιδιότητα του παρατηρητή στις εργασίες του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, και αντίστοιχες λεπτομέρειες, εντός του πλαισίου που καθορίζουν τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού (ΕΚ) αρ.168/2007 του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων σχετικά με τη συμμετοχή στις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει ο Οργανισμός, τις χρηματοδοτικές

συνεισφορές και το προσωπικό.

26. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο : «Θεματικό πρόγραμμα για την προαγωγή της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παγκοσμίως στο πλαίσιο των μελλοντικών δημοσιονομικών προοπτικών (2007-2013)», COM(2006) 23τελ.

3. ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. European Union Agency for Fundamental Rights ANNUAL REPROT 2009.
2. European Union Agency for Fundamental Rights ANNUAL REPORT 2010 – Conference edition
3. Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States – Part 1 – Legal Analysis(30.6.2008)Report based on FRALEX National Reports.
4. European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS) survey results
5. The Situation of Roma EU sitizens moving to and settling in other EU Member States(9.11.2009)
6. Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union- Comparative Report(20.10.2009)
7. Child Trafficking in the EU- Challengew, perspectives and good practices(7.7.2009)
8. Developing Indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union (25.3.20009)
9. Antisemitism Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008 (2.3.2009)
10. The European Union Agency for Fundamental Rights –An introductory guide.

4. ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

1. http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm
2. http://europa.eu/agencies/community_agencies/fra/index_en.htm
3. <http://europa.eu/>
4. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=&lang=el>
5. <http://www.osce.org/>

