

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

1999



2004

Εγγραφο συνόδου

24 Απριλίου 2002

ΤΕΛΙΚΟ
A5-0133/2002

ΕΚΘΕΣΗ

σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής
Ένωσης και των κρατών μελών
(2001/2024(INI))

Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Alain Lamassoure

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ.....	4
ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ.....	6
ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....	15
ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΑΣ	29
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ, ΚΟΙΝΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	30
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	35
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ	39
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	45

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά τη συνεδρίαση της 15ης Μαρτίου 2001, η Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων εξουσιοδοτήθηκε να εκπονήσει έκθεση πρωτοβουλίας, σύμφωνα με το άρθρο 163 του Κανονισμού, σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών.

Κατά τις συνεδριάσεις της 31ης Μαΐου 2001, 11ης Απριλίου 2002, 3ης Μαΐου 2001 και 14ης Ιουνίου 2001 αντιστοίχως, η Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι έγινε επίσης παραπομπή για γνωμοδότηση στην Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινής Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής, στην Επιτροπή Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής, στην Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς και στην Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής, Μεταφορών και Τουρισμού.

Κατά τη συνεδρίασή της στις 24 Ιανουαρίου 2001, η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων όρισε εισηγητή τον κ. Alain Lamassoure.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 6 Μαρτίου 2001, 9 Απριλίου 2001, 11 Ιουλίου 2001, 12 Σεπτεμβρίου 2001, 18 Δεκεμβρίου 2001, 22 Ιανουαρίου 2002, 20 Φεβρουαρίου 2002, 26 Μαρτίου 2002 και 17 και 18 Απριλίου 2002, η επιτροπή εξέτασε ένα έγγραφο εργασίας και το σχέδιο έκθεσης.

Κατά την τελευταία από τις συνεδριάσεις αυτές, η επιτροπή ενέκρινε την πρόταση ψηφίσματος με 21 ψήφους υπέρ, 2 ψήφους κατά και 6 αποχές.

Κατά την ψηφοφορία της πρότασης ψηφίσματος με ονομαστική κλήση,

- ψήφισαν υπέρ οι βουλευτές Giorgio Napolitano (πρόεδρος), Jo Leinen (αντιπρόεδρος), Ursula Schleicher (αντιπρόεδρος), Alain Lamassoure (εισηγητής), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (αναπλ. Δημητρίου Τσάτσου), Guido Bodrato (αναπλ. Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (αναπλ. The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Γιώργος Δημητρακόπουλος, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (αναπλ. Enrique Barón Crespo) και Reinhard Rack (αναπλ. Antonio Tajani).

- ψήφισαν κατά οι βουλευτές: Georges Berthu και Daniel J. Hannan.

- απέσχον οι βουλευτές: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (αναπλ. Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta και José Ribeiro e Castro (αναπλ. Mariotto Segni).

Κατά τη διάρκεια της ψηφοφορίας επί του συνόλου του κειμένου, ο Georges Berthu δήλωσε την πρόθεσή του να επισυνάψει στην αιτιολογική έκθεση άποψη της μειοψηφίας σύμφωνα με το άρθρο 161, παράγραφος 3 του Κανονισμού.

Οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινής Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής, της Επιτροπής Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής, της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς και της Επιτροπής Περιφερειακής Πολιτικής, Μεταφορών και Τουρισμού, επισυνάπτονται στην παρούσα έκθεση.

Η έκθεση κατατέθηκε στις 24 Απριλίου 2002.

Η προθεσμία για την κατάθεση τροπολογιών θα αναγράφεται στο σχέδιο ημερήσιας διάταξης της περιόδου συνόδου κατά την οποία θα εξετασθεί η έκθεση.

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών (2001/2024(INI))

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

- έχοντας υπόψη τη Συνθήκη που υπεγράφη στη Νίκαια στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και ειδικότερα την υπ' αριθ. 23 Δήλωση για το μέλλον της Ένωσης,
- έχοντας υπόψη τη Δήλωση της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης Κορυφής του Λάκεν της 15ης Δεκεμβρίου 2001 σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹,
- έχοντας υπόψη την εδαφική οργάνωση των κρατών μελών όπως περιγράφεται στα αντίστοιχα συντάγματά τους,
- έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 12ης Ιουλίου 1990 σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας²,
- έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 13ης Απριλίου 2000 με τις προτάσεις του για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη³,
- έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 31ης Μαΐου 2001 για τη Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴,
- έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 29ης Νοεμβρίου 2001 για τη συνταγματική διαδικασία και το μέλλον της Ένωσης⁵,
- έχοντας υπόψη την από 13ης Μαρτίου 2002 γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για «Το σχέδιο έκθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών»⁶,
- έχοντας υπόψη το άρθρο 163 του Κανονισμού του,
- έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων και τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινής Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής, της Επιτροπής Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής, της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς και της Επιτροπής Περιφερειακής Πολιτικής, Μεταφορών και Τουρισμού (A5-0133/2002),

¹ Συμπεράσματα της Προεδρίας - Παράρτημα Ι.

² ΕΕ C 231 της 17.09.1990, σελ. 163.

³ ΕΕ C 40 της 07.02.2001, σελ. 409.

⁴ Εγκριθέν κείμενο, σημείο 4.

⁵ Εγκριθέν κείμενο, σημείο 19.

⁶ ΕτΠ 466/2001 τελικό.

- A. εκτιμώντας ότι το σημερινό σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μέσω των Συνθηκών χαρακτηρίζεται από πολύπλοκη διάρθρωση ("politikverflechtung") στόχων, καθ' ύλην αρμοδιοτήτων και επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων, από την ύπαρξη τεσσάρων Συνθηκών και δυο διαφορετικών οντοτήτων, της Ένωσης και της Κοινότητας, από την πληθώρα κανονιστικών κειμένων άνισης και ενίοτε αμφίβολης νομικής ισχύος, καθώς και από την απουσία μιας πραγματικής ιεράρχησης κανόνων,
- B. εκτιμώντας ότι η κατάσταση αυτή αποτελεί καρπό μισού αιώνα ζωής στη διάρκεια των οποίων τα όργανα που είχαν προβλεφθεί για μια μικρή Κοινότητα με οικονομικούς κυρίως στόχους χρειάστηκε να προσαρμοστούν στις διαδοχικές διευρύνσεις αλλά και στα όλο και πιο πολιτικής φύσης καθήκοντα που ανετίθεντο στην Ένωση,
- Γ. λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, όπως εισήχθησαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχ και διευκρινίστηκαν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, δεν επέτρεψαν ακόμη να διευκρινισθεί, κατά περίπτωση, ο αντίστοιχος ρόλος της Ένωσης και των κρατών μελών,
- Δ. εκτιμώντας ότι τόσο οι δημοσκοπήσεις όσο και οι συζητήσεις που οργανώθηκαν μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας δείχνουν μια διαφορά ανάμεσα στις προσδοκίες των πολιτών έναντι της Ευρώπης και στα θέματα που όντως αυτή χειρίζεται,
- Ε. εκτιμώντας ότι τα κράτη μέλη πρέπει να διαθέτουν αρμοδιότητα κοινού δικαίου και ότι η Ένωση πρέπει να διαθέτει μόνο τις αρμοδιότητες κατά παραχώρηση που ορίζει το Σύνταγμα, κατ' εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη τη βούληση αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και την ανάλυση του λόγου κόστους/ωφελειών για τους πολίτες,
- ΣΤ. εκτιμώντας ότι στην πλειονότητα των κρατών μελών ή των ομοσπονδιακής φύσεως οργανισμών, ο τομέας των αρμοδιοτήτων που ασκείται αποκλειστικά είτε σε κοινοτικό επίπεδο είτε σε επίπεδο κρατών μελών, τείνει να συρρικνώνεται προς όφελος ενός διευρυνόμενου τομέα καταμερισμένων αρμοδιοτήτων, κατ' εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,
- Ζ. εκτιμώντας ότι η κοινοτική παρέμβαση δεν νομιμοποιείται παρά μόνον στον βαθμό που πληροί ένα από τα κάτωθι τρία κριτήρια:
- ο χώρος στον οποίο αναφέρεται η προβλεπόμενη δράση υπερβαίνει τα όρια ενός κράτους μέλους και η δράση αυτή ενέχει κινδύνους με επικίνδυνα αποτελέσματα (στρέβλωση ή ανισορροπία) για ένα ή περισσότερα κράτη αν δεν αναληφθεί σε κοινοτικό επίπεδο (κριτήριο του χώρου αναφοράς),
 - η προβλεπόμενη δράση σε κοινοτικό επίπεδο διαθέτει έναντι παρεμφερών δράσεων που θα αναλαμβάνονταν χωριστά από κάθε κράτος μέλος το σημαντικό πλεονέκτημα της συνέργειας όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και τις οικονομίες κλίμακας (κριτήριο συνέργειας),
 - η προβλεπόμενη δράση ανταποκρίνεται στην απαίτηση της αλληλεγγύης ή της συνοχής που, λόγω των ανισοτήτων όσον αφορά την ανάπτυξη, δεν μπορούν να ικανοποιηθούν στο πλαίσιο κάθε κράτους μέλους χωριστά (κριτήριο αλληλεγγύης),

- H. εκτιμώντας ότι, επί του παρόντος, η φύση των διακυβερνητικών ή κοινοτικών διαδικασιών καθώς και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, με ομοφωνία ή ειδική πλειοψηφία, καθορίζουν de facto την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, την παράλυση που ενέχουν οι διακυβερνητικές διαδικασίες και οι αποφάσεις με ομοφωνία, διατηρώντας κατά τρόπο απαράδεκτο σε επίπεδο κρατών μελών αρμοδιότητες που θεωρητικά έχουν παραχωρηθεί από τις Συνθήκες στην Ένωση,
- Θ. εκτιμώντας ότι η Ένωση ουδόλως κατόρθωσε μέσω των διατάξεων των συνθηκών, οι οποίες διέπουν την κατανομή των ρόλων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και οι οποίες εφαρμόζονται εδώ και τριάντα χρόνια, να δράσει ως αυτόνομος παράγων στη διεθνή σκηνή, όπως δείχνει χαρακτηριστικά και το παράδειγμα της κρίσης στη Μέση Ανατολή,
- I. εκτιμώντας ότι σε όλες τις περιπτώσεις κοινών αρμοδιοτήτων, η ένταση της δράσης της ΕΕ καθορίζεται όχι μόνο από τις διατάξεις της Συνθήκης αλλά και από τα ίδια τα κράτη μέλη μέσω της συμμετοχής τους, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ένωσης,
- ΙΑ. λαμβάνοντας υπόψη την ακαμψία του πλαισίου των επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων που ορίζουν οι σημερινές Συνθήκες, ακαμψία την οποία μόνο η χρήση του άρθρου 308 της ΣΕΚ μπόρεσε να ξεπεράσει μέχρι του σημείου να έχει χρησιμεύσει ως νομική βάση σε πάνω από 700 κοινοτικά κείμενα, μολονότι ο αριθμός αυτός μειώθηκε σημαντικά κατά τα τελευταία χρόνια,
- ΙΒ. λαμβάνοντας υπόψη την ανεπάρκεια των θεσμικών εγγυήσεων που αφορούν το σεβασμό της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων,
- ΙΓ. εκτιμώντας ότι το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων πρέπει να μπορεί να εξελίσσεται και να προσαρμόζεται στις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές μεταβολές που πιθανόν θα σημειωθούν στο μέλλον,
- ΙΔ. θεωρώντας, εν πάση περιπτώσει, ότι η Ένωση συνιστά έναν ιδιάζοντα και καινοτόμο θεσμικό χώρο, ο οποίος χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη κατανεμημένων αρμοδιοτήτων και εξουσιών,
- ΙΕ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η εδαφική οργάνωση και η κατανομή των εσωτερικών αρμοδιοτήτων διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο,
- ΙΣΤ. διαπιστώνοντας ότι, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, σε ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόστηκαν επιτυχώς μεταρρυθμίσεις με σκοπό την αποκέντρωση, προκειμένου το κράτος να ευρίσκεται πλησιέστερα στον πολίτη και να επιτευχθεί εποικοδομητικός ανταγωνισμός μεταξύ των περιοχών,
- ΙΖ. εκτιμώντας ότι υπάρχουν πλέον οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης διαθέτοντες νομοθετικές αρμοδιότητες στα μισά σχεδόν κράτη μέλη, εντός των οποίων η μεταφορά της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο εσωτερικό δίκαιο ενίοτε εξαρτάται από τις αποκεντρωμένες αρχές, ενώ η διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων εξαρτάται εν πάση περιπτώσει από τις περιφέρειες και τις κοινότητες, τουλάχιστον όσο και από την

κεντρική εξουσία, και ότι συνεπώς τα ιδρυτικά κείμενα της Ένωσης δεν μπορούν να αγνοούν άλλο το ρόλο αυτών των ειδικής φύσης εταίρων, που πρέπει να συμβάλουν τόσο στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των κοινοτικών πολιτικών όσο και στην προώθηση της προσέγγισης των πολιτών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης,

- ΙΗ. εκτιμώντας, εν πάση περιπτώσει, ότι επαφίεται στα κράτη μέλη να προωθήσουν, στο πλαίσιο της συνταγματικής τους τάξεως, τη δέουσα συμμετοχή των περιφερειών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και εκπροσώπησης στις ευρωπαϊκές υποθέσεις κάθε χώρας, χωρίς να λησμονούν τον αναγκαίο ρόλο που πρέπει να αναλάβει στον τομέα αυτό και η τοπική αυτοδιοίκηση,
- ΙΘ. εκτιμώντας ότι η Δήλωση του Λάακεν ανέθετε στη Συνταγματική Συνέλευση να ασχοληθεί με τα θέματα των αρμοδιοτήτων και της επικουρικότητας ως θέματα μείζονος σημασίας,

Οι αρμοδιότητες της Ένωσης εντός ενός συνταγματικού πλαισίου

1. εκτιμά ότι ήρθε η ώρα να εκσυγχρονισθεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, έτσι ώστε να ληφθούν υπόψη τα διδάγματα της κοινοτικής ιστορίας, η γνώμη των υποψηφίων προς ένταξη χωρών και οι προσδοκίες των πολιτών·
2. θεωρεί ότι μια βελτίωση της κατανομής των αρμοδιοτήτων αποτελεί το μέσον για έναν σαφέστερο επιμερισμό των αρμοδιοτήτων και, κατά συνέπεια, για την ενδυνάμωση της δημοκρατίας στην Ευρώπη·
3. επαναλαμβάνει την έκκλησή του για ένα Σύνταγμα της Ένωσης που θα αφορά όλους τους πολίτες, νοούμενο ως ένα επανιδρυτικό σύμφωνο που θα συγκεράσει τις διάφορες Συνθήκες σε ένα ενιαίο κείμενο και που θα αφορά μια μόνη οντότητα, την Ένωση, η οποία θα διαθέτει ενιαία και πλήρη νομική προσωπικότητα·
4. θεωρεί ότι η διαδικασία διαμόρφωσης ενός Συντάγματος πρέπει να συνοδεύεται από ένα νέο τρόπο κατανομής των αρμοδιοτήτων, αρκετά σαφή ώστε να είναι κατανοητός σε όλους τους πολίτες·
5. επαναλαμβάνει, στο πλαίσιο αυτό, το αίτημά του σχετικά με την κοινοτικοποίηση του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα, προκειμένου να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμότητα και να εξασφαλισθεί ο κοινοβουλευτικός και δικαστικός έλεγχος·
6. θεωρεί ότι το εγχείρημα αυτό πρέπει να αποσκοπεί στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ της οικονομικής και της πολιτικής ολοκλήρωσης της Ένωσης·
7. πιστεύει ότι το προοίμιο της Συνθήκης πρέπει να συμπληρωθεί με αναφορές στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Πρότυπο και τον ρόλο της Ευρώπης σε έναν κόσμο ειρήνης, σταθερότητας και διεθνούς δικαιοσύνης·

8. θεωρεί αναγκαίο να διαφοροποιηθούν σαφώς οι γενικοί στόχοι της Ένωσης και οι αρμοδιότητές της, προσδιοριζόμενες κατά θέματα· επιθυμεί μία απλή κατανομή αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της οποίας κάθε στήλη θα περιέχει μόνο το συγκεκριμένο θέμα, καθώς και τους ειδικούς επιθυμητούς στόχους, στη συγκεκριμένη περίπτωση με τη δράση της Ένωσης και τα μέσα που θέτει σε ενέργεια για τον σκοπό αυτό·
9. θεωρεί ότι, μεταξύ των διατάξεων των σημερινών Συνθηκών σχετικά με την άσκηση ορισμένων εξουσιών που εκχωρήθηκαν στην Ένωση, οι επουσιώδους φύσεως λεπτομέρειες πρέπει να μεταφερθούν σε ένα δεύτερο τμήμα, το οποίο θα μπορεί να τροποποιηθεί με απλοποιημένη διαδικασία·

Η εφαρμογή των αρμοδιοτήτων

10. εκτιμά αναγκαίο
 - κατ' εφαρμογή των αρχών της διάκρισης, της ισορροπίας και της συνεργασίας μεταξύ των εξουσιών, να ορισθούν καλύτερα στο μελλοντικό ευρωπαϊκό Σύνταγμα μια νομοθετική, μια εκτελεστική και μια δικαστική αρμοδιότητα·
 - να καταγραφεί ως συνταγματική υποχρέωση ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας·
 - να τεθεί σε εφαρμογή μια αποτελεσματική ιεράρχηση των κανόνων·
11. εκτιμά ότι ο νομοθετικός κανόνας - ο κοινοτικός «νόμος» - πρέπει να εγκρίνεται από τα δυο σκέλη της νομοθετικής εξουσίας, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο, τα οποία έχουν και την αρμοδιότητα των πολιτικών επιλογών, ενώ οι εκτελεστικοί κανόνες, των οποίων το πλαίσιο ορίζεται από το νόμο, θα υπάγονται στην αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας η οποία, ανάλογα με την περίπτωση, θα ανήκει στην Επιτροπή, σε έναν ειδικό ευρωπαϊκό οργανισμό, στα κράτη μέλη ή, συναρτήσει της συνταγματικής τάξης των κρατών, στις εδαφικές οντότητές τους·
12. θεωρεί απαραίτητη την τροποποίηση της ορολογίας της Συνθήκης, προκειμένου να γίνεται σαφέστερη διάκριση μεταξύ των παρεμβάσεων της εκτελεστικής εξουσίας και αυτών της νομοθετικής·
13. θεωρεί απαραίτητο μέσω της νέας διατύπωσης του άρθρου 249 ΣΕΚ, καθώς και μιας εξαντλητικής απαρίθμησης που θα περιληφθεί σε ένα ειδικό άρθρο της Συνθήκης, να καταρτισθεί κατάλογος των νομικών πράξεων και των άλλων μέσων δράσης της Ένωσης·
14. υπενθυμίζει ότι το πολιτικό μοντέλο της Ένωσης βασίζεται σήμερα σε δύο θεμελιώδεις ιδιαιτερότητες: η Ένωση διαθέτει μόνο μικρές διαχειριστικές υπηρεσίες, τουλάχιστον ως προς τις εσωτερικές πολιτικές, για τις οποίες στηρίζεται στα κράτη μέλη (και οι οποίες υπόκεινται στην εκ μέρους της Επιτροπής παρακολούθηση της υποχρέωσης των κρατών μελών να εφαρμόζουν τις εγκριθείσες πολιτικές), η δε δημοσιονομική και φορολογική εξουσία παραμένει κατά κύριο λόγο επίσης σε εθνικό επίπεδο·

Γενικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων

15. προτείνει το διαχωρισμό τριών τύπων αρμοδιοτήτων: αρμοδιότητα αρχής των κρατών, ίδιες αρμοδιότητες της Ένωσης, κατανεμημένες αρμοδιότητες, εννοούμενου, εξάλλου, ότι ορισμένες ενέργειες μπορούν απλούστατα να απαγορευθούν («αρνητικές αρμοδιότητες»).
16. θεωρεί ότι, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, η Ένωση θα πρέπει να διαθέτει δυνατότητα ευελιξίας ως προς τους τρόπους δράσης της, συναρτήσει του βαθμού αναγκαιότητας μιας κοινοτικής παρέμβασης: νομικός κανόνας, σύσταση, χρηματοδοτική ενίσχυση, κλπ.

Η αρμοδιότητα αρχής των κρατών

17. θεωρεί ότι δεν είναι απαραίτητο να καταρτισθεί κατάλογος των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των κρατών, αλλά ότι θα πρέπει να χρησιμοποιείται μάλλον το κριτήριο της κατά τεκμήριο αρμοδιότητας των κρατών όταν το συνταγματικό κείμενο δεν ορίζει άλλως.

Ίδιες αρμοδιότητες της Ένωσης

18. θεωρεί ότι στους τομείς που εμπίπτουν στις ίδιες αρμοδιότητες της Ένωσης, τα κράτη μέλη μπορούν να παρεμβαίνουν μόνον υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζει η ίδια.
19. θεωρεί ότι οι ίδιες αρμοδιότητες της Ένωσης πρέπει να παραμείνουν πολύ ολιγάριθμες και να αφορούν όπως και σήμερα την τελωνειακή πολιτική, τις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις, τη νομική βάση της εσωτερικής αγοράς, περιλαμβανομένων των «τεσσάρων ελευθεριών» και των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, την πολιτική ανταγωνισμού, τις διαρθρωτικές πολιτικές και την πολιτική συνοχής, τις συνθήκες σύνδεσης καθώς και, για τη ζώνη ευρώ, τη νομισματική πολιτική.
20. επιθυμεί πάντως να προσθέσει: τον προσδιορισμό και τη διεξαγωγή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, τη νομική βάση του κοινού χώρου ελευθερίας και ασφάλειας, καθώς και τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ένωσης.

Κατανεμημένες αρμοδιότητες

21. θεωρεί ότι οι κατανεμημένες αρμοδιότητες αφορούν τρεις τύπους τομέων: εκείνους όπου η Ένωση ορίζει τους γενικούς κανόνες, εκείνους εντός των οποίων παρεμβαίνει κατά αποκλειστικά συμπληρωματικό τρόπο και εκείνους εντός των οποίων συντονίζει τις εθνικές πολιτικές.
22. θεωρεί ότι, όπου οι αρμοδιότητες είναι κατανεμημένες, η Ένωση πρέπει να καθορίζει τους γενικούς κανόνες σε δύο κατηγορίες θεμάτων:
 - εκείνες που αποτελούν τις συμπληρωματικές ή συνοδευτικές του ενιαίου χώρου πολιτικές: προστασία καταναλωτών, γεωργία, αλιεία, μεταφορές, διευρωπαϊκά δίκτυα,

περιβάλλον, έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, ενέργεια, κοινωνική πολιτική και απασχόληση, πολιτική μετανάστευσης και λοιπές πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, σύνδεση υπερπόντιων χωρών και εδαφών, αναπτυξιακή συνεργασία, φορολογία συνδεδεμένη με την ενιαία αγορά·

- εκείνες που σχετίζονται με τη θέση σε εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής, όπως η αμυντική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, εσωτερική και εξωτερική πολιτική στη διεθνή τους διάσταση·

23. θεωρεί ότι στον τομέα αυτό αρμοδιοτήτων, ο κοινοτικός κανόνας αιτιολογείται μόνον όταν διακυβεύεται ένα ευρωπαϊκό συμφέρον· πρέπει επομένως να καθορίζει τις κατευθυντήρες γραμμές, τις γενικές αρχές και τους στόχους ενώ τα κράτη μέλη πρέπει να αναλαμβάνουν τη λεπτομερή τους μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας· ο κοινοτικός κανόνας δεν πρέπει να έχει ως στόχο την ομοιομορφία παρά μόνον όπου η ισότητα των δικαιωμάτων ή του ανταγωνισμού κινδυνεύουν σαφώς να αμφισβητηθούν·
24. θεωρεί εξάλλου ότι, στους τομείς αυτούς, τα κράτη μέλη πρέπει να διατηρούν την ικανότητα να νομοθετούν όταν η Ένωση δεν έχει ακόμη ασκήσει τα προνόμιά της·
25. θεωρεί ότι, για τα άλλα θέματα, πρέπει σαφώς να καθορισθεί ότι οι ενέργειες της Ένωσης αποκλειστικό σκοπό έχουν να συμπληρώνουν εκείνες των κρατών μελών, τα οποία διατηρούν την αρμοδιότητα κοινού δικαίου· τούτο αφορά ήδη την παιδεία, την κατάρτιση, την νεότητα, την προστασία του πολίτη, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, την υγεία, τη βιομηχανία, τον τουρισμό, τομείς στους οποίους πρέπει να προστεθούν οι αστικές και εμπορικές συμβάσεις·
26. θεωρεί ότι η Ένωση διαθέτει επίσης εξουσίες, και ενίοτε νομικές υποχρεώσεις, συντονισμού των πολιτικών που εμπίπτουν κυρίως στην εθνική αρμοδιότητα· μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται ο υποχρεωτικός συντονισμός των πολιτικών προϋπολογισμού και φορολογίας στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, καθώς και οι πολιτικές απασχόλησης, για την καλύτερη υλοποίηση των στόχων της Ένωσης·
27. συνιστά, για λόγους αποτελεσματικότητας των συντονισμών αυτών, την εφαρμογή νέων διαδικασιών, εκτός των διαδικασιών κοινού δικαίου της Ένωσης, στις οποίες θα συμμετέχουν όλα τα κοινοτικά θεσμικά όργανα·
28. θεωρεί αναγκαίο να ενισχυθούν οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας· προτείνει, προς το σκοπό αυτό, να επιφορτισθεί ένα μέλος της Επιτροπής με τον έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας για όλα τα προτεινόμενα από αυτήν κείμενα·
29. επισημαίνει ότι ο «ανοιχτός συντονισμός» των εθνικών πολιτικών οδηγεί σε μια νέα σύγχυση όσον αφορά την πολιτική αρμοδιότητα· εμμένει στην άποψη ότι η διαδικασία αυτή θα πρέπει να συνοδευθεί από έναν πραγματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο·

30. θεωρεί ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων της από την Ένωση, ανεξαρτήτως εάν αυτές είναι αποκλειστικές, κατανεμημένες, συμπληρωματικές ή συντονιστικές, πρέπει να παύσει να είναι αποστειρωμένη λόγω παραλυτικών (απουσία εξουσίας πρωτοβουλίας, απόφαση με ομοφωνία, κύρωση από τα κράτη μέλη) ή μη δημοκρατικών διαδικασιών (απουσία πραγματικής συμμετοχής του Κοινοβουλίου ή δικαστικού ελέγχου) έστω και αν είναι παραδεκτό ότι ορισμένες κατηγορίες αρμοδιοτήτων, ιδίως οι συντονιστικές και οι σχετικές με το σύστημα ιδίων πόρων, πρέπει να ασκούνται στο πλαίσιο των ειδικών διαδικασιών όπου συμμετέχουν στενά τα εθνικά κοινοβούλια ή οι εκπρόσωποί τους·

Η εξέλιξη του συστήματος

31. θεωρεί απαραίτητο να προβλεφθεί μια εξελικτική ρήτρα, για να μην «απολιθωθεί» το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων· επ' αυτού, θεωρεί χρήσιμη τη διατήρηση ενός μηχανισμού συγκρίσιμου με το σημερινό άρθρο 308 της ΣΕΚ, αλλά ο οποίος κατ' εξαίρεση μόνο θα εφαρμόζεται και θα λειτουργεί και προς τις δυο κατευθύνσεις, επιτρέποντας και να επιστρέφονται κάποιες αρμοδιότητες στα κράτη μέλη όταν δεν υφίσταται πλέον η ανάγκη κοινοτικής παρέμβασης· επιθυμεί να συμμετέχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη λήψη της σχετικής απόφασης·
32. προτείνει να διασφαλισθεί στους πολίτες της Ένωσης ότι οι μεταφορές αρμοδιοτήτων θα πραγματοποιούνται σε πλαίσιο διαφάνειας του προϋπολογισμού υπό τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται ότι δεν θα εμφανίζονται με την ευκαιρία αυτή γραφειοκρατικές επικαλύψεις σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο·
33. προτείνει όπως το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων υποβληθεί σε συνολική αναθεώρηση δέκα έτη μετά την έγκρισή του·

Ο ρόλος των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

34. θεωρεί ότι η εσωτερική εδαφική οργάνωση και η κατανομή αρμοδιοτήτων εντός κάθε κράτους μέλους εμπίπτουν αποκλειστικά στο εθνικό σύστημα λήψης αποφάσεων· ταυτόχρονα, διαπιστώνει τον αυξανόμενο ρόλο που οι περιφέρειες και ενίοτε οι άλλοι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν πλέον στην εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης, ιδίως εκεί όπου υφίστανται περιφέρειες με νομοθετικές αρμοδιότητες·
35. επιθυμεί, ως εκ τούτου, να είναι ανοικτή η Ένωση στις προτάσεις των κρατών μελών που τείνουν στην καλύτερη συμμετοχή των αντιστοίχων οργανισμών τους τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην προπαρασκευή και ενδεχομένως τη μεταφορά των ευρωπαϊκών κανόνων σε πλαίσιο σεβασμού των διαφόρων εθνικών συνταγμάτων· ζητεί από την επιτροπή του για τις συνταγματικές υποθέσεις να συντάξει ειδική έκθεση σχετικά, λαμβάνοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών·
36. θα συμπεριλάβει στον Κανονισμό του τους αναγκαίους κανόνες ώστε να καταστεί δυνατή η κανονική εκπροσώπηση των περιφερειακών κοινοβουλίων που διαθέτουν νομοθετική ικανότητα στις εργασίες της αρμόδιας επιτροπής για τις περιφερειακές υποθέσεις, με βάση την πρακτική που έχει ήδη αποφέρει θετικά αποτελέσματα·

Οι δικαιοδοτικές εγγυήσεις

37. θεωρεί ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποτελεί, από πολλές απόψεις, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ένωσης·
38. προτείνει, προς τούτο, να ιδρυθεί στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ένα τμήμα αρμόδιο για τα ζητήματα που αφορούν το Σύνταγμα και τα θεμελιώδη δικαιώματα·
39. προτείνει να θεσπιστεί ένα νέο δικαίωμα προσφυγής, που θα προηγείται της έναρξης ισχύος ενός κειμένου και θα μπορεί να προκαλέσει την αναστολή του· η προσφυγή αυτή θα έχει τα εξής χαρακτηριστικά:
 - θα μπορούσε να ασκείται από την Επιτροπή ή από μία σημαντική μειοψηφία του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου·
 - η διαδικασία θα πρέπει να κινείται εντός μηνός από την έγκριση του κειμένου, το δε Δικαστήριο θα πρέπει να αποφαινεται επίσης εντός μηνός·
 - η μόνη ένσταση που θα μπορεί να γίνει δεκτή στην επείγουσα αυτή διαδικασία θα είναι ενδεχόμενη σύγκρουση αρμοδιοτήτων που αφορά τη μη τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας·
40. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει το παρόν ψήφισμα στο Συμβούλιο, την Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών, καθώς και στη Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Μετά από ένα πρώτο έγγραφο εργασίας του εισηγητή, οι εσωτερικές συζητήσεις της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, οι ακροάσεις που αυτή οργάνωσε, τα πρώτα συμπεράσματα του «μεγάλου διαλόγου» που οργανώθηκε στα κράτη μέλη μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας και, τέλος, τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν, επέτρεψαν να διευκρινιστούν οι πρώτες γενικές κατευθύνσεις - με την επιφύλαξη της γνωμοδότησης που το Κοινοβούλιο ζήτησε επίσημα από την Επιτροπή των Περιφερειών και που δεν είναι ακόμη διαθέσιμη. (I)

Υπ' αυτές τις συνθήκες, η παρούσα έκθεση προτείνει στο Κοινοβούλιο να εγκρίνει τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές που θα μπορούσαν να εμπνεύσουν τις εργασίες της Συνέλευσης πάνω στο θέμα αυτό. (II)

I - ΕΠΙΒΕΒΑΙΩΜΕΝΕΣ Ή ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΜΕΝΕΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

1. Η σημερινή διατύπωση των άρθρων εκείνων των Συνθηκών που αφορούν την κατανομή των αρμοδιοτήτων δεν είναι ικανοποιητική

Έχοντας διαμορφωθεί σε διαφορετικές εποχές, καρπός διπλωματικών συμβιβασμών, η διατύπωση των άρθρων αυτών δεν περιορίζεται στην απλή ανάθεση των αρμοδιοτήτων, αλλά συχνά περιλαμβάνει συγκεκριμένες αναφορές στο πολιτικό περιεχόμενό τους (βλ. την περίπτωση π.χ. της περιβαλλοντικής πολιτικής, που αποτελεί αντικείμενο του Τίτλου XIX της ΣΕΚ). Οι διευκρινίσεις αυτές, ασυνήθιστες για ένα ιδρυτικό κείμενο, μπορούν να φτάσουν μέχρι του να απαγορεύσουν στην Ένωση, για ορισμένους τομείς, να φθάσει σε μια οποιαδήποτε εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών (στους τομείς της εκπαίδευσης, της επαγγελματικής κατάρτισης και του πολιτισμού).

Επιπλέον, οι Συνθήκες ορίζουν ταυτόχρονα αρμοδιότητες *ανά ύλη* (τελωνεία, γεωργία, μεταφορές κλπ) και αρμοδιότητες *ανά στόχο* (βλ. ειδικότερα τη γενική διάταξη του άρθρου 94 περί εσωτερικής αγοράς). Για να περιπλακούν ακόμη περισσότερο τα πράγματα, ορισμένοι από τους στόχους αυτούς ανατίθενται, όχι απευθείας στην Ένωση, αλλά στα ίδια τα κράτη μέλη (βλ. άρθρο 119 για την ισότητα αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών). Σε άλλες περιπτώσεις, η δράση της Κοινότητας προϋποθέτει προηγούμενες προσπάθειες των κρατών μελών (άρθρο 47-3 της ΣΕΚ περί επαγγελματών κλάδου υγείας).

Η συνολική εικόνα όχι μόνο είναι ασκόπως περίπλοκη, αλλά και οδηγεί σε μια υπερβάλλουσα ακαμψία, που μπόρεσε να διορθωθεί μόνο με την εντατική χρήση μιας γενικής ρήτρας περί επέκτασης του πεδίου των κοινοτικών παρεμβάσεων: του σημερινού άρθρου 308, που χρησίμευσε ως νομική βάση σε κάπου 700 κοινοτικά κείμενα!

Το αποτέλεσμα δεν είναι ικανοποιητικό, ούτε για τους αρμόδιους, ούτε για τους πολίτες και για τους εθνικούς αντιπροσώπους τους. Βεβαίως, μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και μετά από πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (έκθεση Giscard d'Estaing του 1990), θεσμοθετήθηκαν στις δράσεις όλων των οργάνων οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Και το νομοθετικό έργο της Ένωσης αναμφισβήτητα μειώθηκε: ενώ

το 1995 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε παρουσιάσει 71 προτάσεις οδηγιών και 290 προτάσεις κανονισμών, το 2000 οι προτάσεις είχαν μειωθεί σε 48 και 193 αντιστοίχως. Ποιός το γνωρίζει όμως; Τα εθνικά κοινοβούλια, τα περιφερειακά κοινοβούλια και ακόμη κι η κοινή γνώμη έχουν την εντύπωση μιας αυξανόμενης και καταχρηστικής παρέμβασης της «Ευρώπης» στις λεπτομέρειες της καθημερινής ζωής, την ίδια ώρα που η Ένωση τους φαίνεται ανίσχυρη στη διεθνή σκηνή, εκεί όπου η παρέμβασή της θα έμοιαζε πιο θεμιτή.

Επιβάλλεται λοιπόν μια διευκρίνιση, μέσω μιας νέας διατύπωσης που θα έχει χαρακτήρα δημοκρατικού συντάγματος και όχι πλέον διπλωματικού κειμένου. Και τούτο ακόμη περισσότερο τώρα που η συνταγματική διάσταση, που το Κοινοβούλιό μας την είχε προτείνει με ζέση βάσει της έκθεσης Duhamel, έχει την ευρεία υποστήριξη της κοινής γνώμης των χωρών μας και είναι αποδεκτή από την πλειοψηφία των κυβερνήσεων των Δεκαπέντε.

2. Πέρα από την απλή διευκρίνιση, απαιτείται ένας πραγματικός εκσυγχρονισμός

Ήρθε ή ώρα να αντλήσουμε τα διδάγματα από σαράντα χρόνια κοινοτικής ζωής και, κυρίως, να λάβουμε υπόψη μας την άποψη των νέων παραγόντων του ευρωπαϊκού παιχνιδιού: των περιφερειών, που έχουν αποκτήσει νομοθετικές εξουσίες και που υπάρχουν στα μισά περίπου από τα κράτη μέλη. Των υποψηφίων προς ένταξη χωρών, των οποίων οι προσδοκίες έναντι της Ένωσης είναι ενίοτε διαφορετικές από τις δικές μας. Τέλος, αλλά όχι και λιγότερο σημαντικό, της ίδιας της κοινής γνώμης, αφού ο «μεγάλος διάλογος» που ξεκίνησε εδώ κι ένα χρόνο επιβεβαίωσε τις πληροφορίες που έδιναν τα «ευρωβαρόμετρα», ότι η Ευρώπη που διαμορφώνεται στις Βρυξέλλες, στο Στρασβούργο και στο Λουξεμβούργο δεν είναι πάντα αυτή που περίμεναν οι πολίτες.

Ο εκσυγχρονισμός αυτός πρέπει να έχει ως αφετηρία τα όσα ήδη υπάρχουν, καθώς και την τεράστια εμπειρία που έχει αποκτηθεί: δεν θα ξεκινήσουμε από το μηδέν. Ακόμη και οι πλέον φιλελεύθεροι δεν διανοούνται να «ξηλώσουν» το νομικό πλαίσιο του ενιαίου χώρου, που ως θέμα αρχής οφείλει τόσα στην Margaret Thatcher όσα και στον Jacques Delors. Η προσπάθεια όμως δεν πρέπει να προσκρούσει σε ταμπού, ώστε να αναπτύξουμε το κοινοτικό πνεύμα και όχι να βαπτίσουμε με το γοητευτικό και επιτηδευμένο όνομα του *κεκτημένου* εκείνα που δεν θα αποτελούσαν παρά μια φοβισμένη υπεράσπιση του status quo.

3. Όσο μεγάλη κι αν είναι η προσπάθεια διευκρίνισης, η «γκρίζα ζώνη» των κοινών μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών αρμοδιοτήτων θα παραμείνει εκτεταμένη, ίσως και προεξάρχουσα. Θα χρειαστεί λοιπόν **να διευκρινίσουμε τις «οδηγίες χρήσεως» του καταλόγου της γκρίζας ζώνης**, διαπνεόμενοι από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

4. Μόλις γίνει η κατανομή των αρμοδιοτήτων, θα χρειαστεί ένα **διαιτητή, ανεξάρτητο από τις εμπλεκόμενες πολιτικές αρχές**, δηλ. δικαιοδοτικής φύσης. Στην αρχική του σύλληψη, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είχε ως πρώτο καθήκον να μεριμνά για την ενότητα και πρωτοκαθεδρία του κοινοτικού δικαίου. Η Ένωση θα χρειαστεί στο εξής μια διαιτητική αρχή που θα εγγυάται το σεβασμό των αρμοδιοτήτων των μεν και των δε.

5. Η κοινοτική εμπειρία, όπως και η εμπειρία των ομοσπονδιακών κρατών, έδειξαν τη χρησιμότητα ενός **τακτικού εκσυγχρονισμού** στην κατανομή των αρμοδιοτήτων. Διαφορετικά, παρά τη δεδηλωμένη πολιτική βούληση και παρά τη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου, το ομοσπονδιακό επίπεδο τείνει να οικειοποιηθεί όλο και περισσότερες αποφασιστικές αρμοδιότητες.

II. – ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

Η παρούσα έκθεση θα πρέπει εν πρώτοις να επιτρέψει την επικύρωση των ανωτέρω πρώτων γενικών κατευθύνσεων. Όμως το Κοινοβούλιο οφείλει επίσης να αποφανθεί και για άλλες πολιτικές επιλογές που θα υποβληθούν στη Συνέλευση.

1. Το πολιτικό μοντέλο της Ένωσης πρέπει να διατηρήσει την ιστορική του πρωτοτυπία σε δυο θεμελιώδη σημεία

1.1. Η Ένωση δεν διαθέτει διαχειριστικές υπηρεσίες. Η διαχείριση των κοινοτικών πολιτικών και πιστώσεων ανήκει στις δημόσιες υπηρεσίες των κρατών μελών, ή σε ειδικούς οργανισμούς.

1.2. Ομοίως, το μεγαλύτερο τμήμα της οικονομικής εξουσίας (προϋπολογισμός και φορολογία) παραμένει στα χέρια των κρατών μελών.

Αυτά τα δυο σημεία είναι τόσο πολύ ταυτισμένα με την ΕΟΚ, που καταλήγουμε να τα ξεχνάμε μέσα στον πολιτικό διάλογο. Κι όμως, αντιπροσωπεύουν μια βασική διαφορά σε σχέση με τη φιλοσοφία των κυριότερων υπάρχοντων ομοσπονδιακών καθεστώτων, όπου η άσκηση νομικών αρμοδιοτήτων συνοδεύεται εν γένει από τις αντίστοιχες οικονομικές αρμοδιότητες. Έτσι, βάσει του άρθρου 104α του Γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου, «*η Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κράτη συμβάλλουν καθείς κατά το μερίδιό του στις δαπάνες που προκύπτουν από την εκπλήρωση των αμοιβαίων καθηκόντων τους*». Βλέπε επίσης το Ισπανικό Σύνταγμα, για το οποίο «*η πρώτηστη φορολογική εξουσία ανήκει αποκλειστικά στο Κράτος*» (άρθρο 133-1), όμως «*οι αυτόνομες κοινότητες θα διαθέτουν την αναγκαία οικονομική αυτονομία για να αναπτύξουν και να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους*» (άρθρο 156). Την ίδια βασική αρχή βρίσκουμε και στο Βέλγιο, καθώς και στο Αμερικανικό (από την 16η τροπολογία και μετά) και στο Καναδικό Σύνταγμα.

Αντίθετα, ως προς τα βασικά, η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να αρκείται στην *κανονιστική* εξουσία μόνο, την εξουσία δηλ. της έκδοσης κανόνων, της θέσπισης νόμων. Και, δευτερευόντως, στο συντονισμό της δράσης των κρατών μελών. Αυτά τα τελευταία όμως διατηρούν το μονοπώλιο της έμπρακτης διαχείρισης των δημοσίων πολιτικών, το μονοπώλιο της οικονομικής αναδιανομής προς όφελος των λιγότερο εύπορων και, τέλος, το μονοπώλιο της απευθείας επαφής με τους πολίτες, καθώς κι ένα οιασδήποτε μονοπώλιο των αναρίθμητων πολιτικών παροχής οικονομικών, δημοσιονομικών ή φορολογικών κινήτρων.

Είναι πιθανό ότι, με την πάροδο του χρόνου, αυτή η πρωτοτυπία θα ξεθωριάσει: πώς μπορεί να λειτουργεί κανείς αενάως μέσα σε ένα πολιτικό σύστημα όπου οι κυριότεροι κανόνες του παιχνιδιού ορίζονται σε ένα επίπεδο, ενώ η οικονομική αναδιανομή οργανώνεται σε ένα άλλο επίπεδο; Το σημερινό σύστημα έχει το μειονέκτημα, μεταξύ άλλων, ότι ωθεί την Ένωση να νομοθετεί για τα πάντα, μια και αυτή είναι η μόνη δυνατότητα δράσης που διαθέτει. Και δεν εκπλήσσει το ότι οι απόμακρες ανώνυμες ευρωπαϊκές αρχές, που ξέρουν μόνο να πολλαπλασιάζουν τις απαγορεύσεις ή τους περιορισμούς, εμφανίζονται ως ο ιδανικός αποδιοπομπαίος τράγος, σε αντίθεση με τις κοντινές μας εθνικές ή περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες, που τις ενσαρκώνουν εγκάρδιοι τοπικοί εκλεγμένοι αντιπρόσωποι, και που είναι τόσο γενναϊόδωρες σε οικονομικές ενισχύσεις ...

Πάντως, είναι σαφές ότι δεν μπορούμε να κάνουμε αλλιώς όσο δεν υπάρχει μια αυτόνομη δημοκρατική εξουσία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

2. Πρέπει να διευκρινίσουμε μέσα στα κείμενα τις έννοιες της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας σε κοινοτικό επίπεδο.

Η σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των τριών πολιτικών οργάνων της Ένωσης δεν είναι κάποιο πεπρωμένο οφειλόμενο στο «πολιτικό ζών» που αντιπροσωπεύει η Ευρώπη: είναι η συνέπεια της επέκτασης των διαχειριστικών οργάνων της εμπορικής Ευρώπης των Έξη που δημιουργήθηκε στη Ρώμη το 1957 σε μια πολιτική Ένωση των Δεκαπέντε. Μισή ντουζίνα Συνθήκες αργότερα, κανένας Τίτλος, κανένα κεφάλαιο των θεμελιωδών κειμένων δεν κάνει ακόμη μνεία μιας «νομοθετικής λειτουργίας», όταν εν τω μεταξύ έχουν εγκριθεί πολλές εκατοντάδες οδηγίες και πολλές χιλιάδες κανονισμοί. Μόλις που μνημονεύεται παρεμπιπτόντως στο άρθρο 207-3 της ΣΕΚ η νομοθετική ιδιότητα του Συμβουλίου.

Απέναντι σε αυτή τη σιωπή που χαρακτηρίζει τις Συνθήκες, η νομολογία και η θεωρία δεν συμβάλλουν ούτε κι αυτές καθόλου στη διευκρίνιση της συζήτησης. Να σημειώσουμε π.χ. τις αποφάσεις με τις οποίες το ΔΕΚ έκρινε ότι οι οδηγίες περί ανταγωνισμού, που προβλέπονται από το άρθρο 86-3 και που υπάγονται στην αρμοδιότητα της Επιτροπής, ανήκουν στη γενική κατηγορία των οδηγιών του σημερινού άρθρου 249 ΣΕΚ, με άλλα λόγια ότι η Επιτροπή διαθέτει και αυτή μια αυτόνομη νομοθετική εξουσία (ΔΕΚ 06.07.82 *Γαλλία κατά Επιτροπής* και 30.06.88 *Ελλάδα κατά Επιτροπής*) ! Και τι να πούμε για τα κείμενα που εγκρίνονται από την ύπατη πολιτική αρχή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που φέρουν τίτλους ποικίλους όσο και ακαθόριστους όπως «*συμπεράσματα της Προεδρίας, επιτομές αποφάσεων, πράξεις του Συμβουλίου, πρακτικά, δηλώσεις, επίσημες δηλώσεις*» αλλά που δεν έχουν καμία νομική ισχύ και αποτελούν, όπως πολύ όμορφα τα χαρακτήρισε ένας νομομαθής, «*ρητορικό προνόμιο*» (P-Y Monjal, Οκτώβριος 2000) ;

Η συνέχιση μιας τέτοιας σύγχυσης ευνοεί μόνο τους μεμνημένους. Εν έτει 2002, οι στοιχειώδεις αρχές χρηστής διακυβέρνησης και δημοκρατικού ελέγχου απαιτούν μια διευκρίνιση του ρόλου του κάθε οργάνου. Ποιος είναι επιφορτισμένος να ορίσει το κοινό συμφέρον; Ποιος ορίζει τις βασικές πολιτικές αρχές; Ποιος τις μετατρέπει σε πρακτικούς κανόνες; Ποιος επιβλέπει και ποιος τιμωρεί την τήρηση ή μη των κανόνων; Ο πολίτης πρέπει να γνωρίζει.

Η διευκρίνιση αυτή θα μπορούσε να γίνει με τρεις τρόπους:

- αναγνωρίζοντας ότι, όπως και στον κοινοτικό προϋπολογισμό, **δυο είναι τα σκέλη της νομοθετικής αρχής** : το Κοινοβούλιο, που εκπροσωπεί τους πολίτες, και το Συμβούλιο, που εκπροσωπεί τα κράτη. Η αποδοχή αυτή θα οδηγήσει κανονικά στο να αποκτήσουν τα δυο αυτά σκέλη στον συγκεκριμένο τομέα ισοδύναμες εξουσίες (συναπόφαση), όπως το Κοινοβούλιό μας δεν έπαψε να υπενθυμίζει.

- Επανερχόμενοι στο αρχικό πνεύμα της έννομης κοινοτικής τάξης, βάσι του οποίου **η πολιτική εξουσία ορίζει τις βασικές νομικές αρχές (το «νόμο»), ενώ ο ορισμός των πρακτικών λεπτομερειών ανήκει στην εκτελεστική εξουσία**. Με αυτό το πνεύμα, το από 13 Απριλίου 2000 ψήφισμα του Κοινοβουλίου μας πρότεινε να διακρίνουμε τα *νομοθετικά κείμενα*, που θα εγκρίνονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και θα υπάγονται στη συναπόφαση του Κοινοβουλίου, από τα *διοικητικά κείμενα*, που θα υπάγονται στην αρμοδιότητα της Επιτροπής.

- Θέτοντας ως γενικό κανόνα ότι **η εφαρμογή των βασικών αρχών (εκτελεστική εξουσία) ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών** ή των περιφερειών τους, αλλά μπορεί, ανάλογα με την περίπτωση, να ανατίθεται από το Νομοθέτη στην Επιτροπή ή σε έναν ειδικό οργανισμό.

3. Οι **θεμελιώδεις στόχοι** της Ένωσης θα πρέπει να μνημονεύονται στο προοίμιο κάποιου Συντάγματος ή σε ένα προκαταρκτικό άρθρο της Συνθήκης ή του Συντάγματος, όπως τα σημερινά άρθρα 2 της ΣΕΕ και της ΣΕΚ, αντί να αποτελούν κεφάλαια που πραγματεύονται περί της κατανομής των αρμοδιοτήτων.

Όντως, η Συνθήκη της Κοινής Αγοράς, και ακολούθως η Συνθήκη του Ενιαίου Χώρου, είχαν ορίσει απώτερους πολιτικούς στόχους οι οποίοι όμως σήμερα έχουν σε μεγάλο βαθμό επιτευχθεί: η αγορά είναι «κοινή», έστω κι αν είναι ακόμη ατελής. Κι έστω κι αν επιβάλλεται η μνεία αυτών των ιδρυτικών φιλοδοξιών, εντούτοις δεν είναι πλέον απαραίτητο, ούτε καν επιθυμητό, να ανακατεύουμε *στόχους* και *ύλες* για να κατανείμουμε τις αρμοδιότητες. Για να πάρουμε ένα πρόσφατο παράδειγμα, ακόμη κι αν θεωρηθεί χρήσιμο να παρέμβει η Ένωση σε κάποια πολύ συγκεκριμένα προβλήματα στον αθλητικό τομέα, όπως στον αγώνα κατά του ντοπαρίσματος, είναι παράλογο να θεμελιώνουμε την παρέμβασή της στις αρμοδιότητες που διαθέτει στο πλαίσιο της «εσωτερικής αγοράς», πράγμα που οδηγεί π.χ. σε ασυνάρτητες νομολογίες όπως ήταν η απόφαση Bosman. **Γι' αυτό, προτείνεται να μνημονεύονται μεν η κοινή αγορά και ο ενιαίος χώρος μεταξύ των μεγάλων ιδρυτικών στόχων, που συνεχίζουν να εμπνέουν και να φωτίζουν τη δράση της σημερινής Ένωσης, αλλά να εστιασθούν οι αρμοδιότητες στις ύλες.**

4. Η λεπτομερής ανάλυση των εξουσιών, τομέα προς τομέα, απαιτεί εκτενή συνεργασία με την Επιτροπή, με τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων και με τους εθνικούς βουλευτές: αυτός θα είναι βεβαίως ο πρώτος ρόλος της Συνέλευσης. Στην παρούσα φάση, προτείνεται στο Κοινοβούλιο να αποφανθεί επί ενός γενικού πλαισίου, επί τη βάση μεν της σημερινής κατανομής αρμοδιοτήτων, αλλά με μια τροποποίησή της σε ορισμένα σημεία που είναι τα πιο προφανή όταν περνάμε από μια διπλωματική σε μια συνταγματική θεώρηση.

Με αυτό το πνεύμα, οι εξουσίες του πολιτικού κλάδου (Συμβούλιο και Κοινοβούλιο για την Ένωση, εθνικές και, ενδεχομένως, περιφερειακές και τοπικές αρχές για τα κράτη μέλη), θα μπορούσαν να ταξινομηθούν στις εξής κατηγορίες:

4.1 *Ίδιες αρμοδιότητες της Ένωσης*

4.1.1. Σε αυτούς τους τομείς, τα κράτη μέλη δεν πρέπει να μπορούν να παρεμβαίνουν παρά μετά από ρητή πρόσκληση εκ μέρους της Ένωσης –κατά το παράδειγμα του Γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου (άρθρο 71) και του Ισπανικού Συντάγματος (άρθρο 150).

4.1.2. Οι ίδιες αρμοδιότητες της Ένωσης πρέπει να παραμείνουν ολιγάριθμες:

- *η νομισματική πολιτική (όπως συμβαίνει ήδη),*
- *η τελωνειακή πολιτική (ομοίως),*
- *οι εξωτερικές οικονομικές σχέσεις, που είναι αστήρικτο να τις περιορίσουμε, όπως έγινε στη Νίκαια, στο εμπόριο αγαθών και μόνο.*
- *η νομική βάση της εσωτερικής αγοράς και οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες,*
- *η πολιτική ανταγωνισμού,*
- *οι διαρθρωτικές πολιτικές και η πολιτική συνοχής,*
- *για τη ζώνη ευρώ, η νομισματική πολιτική.*

Θεωρούμε απαραίτητο να προσθέσουμε:

- *τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ένωσης.* Δεν υπάρχει δικαιολογία για να χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους οι δαπάνες που κυρίως αποφασίζονται σε επίπεδο Ένωσης και να καλούνται έτσι τα εθνικά κοινοβούλια να ψηφίζουν τους φόρους που είναι αναγκαίοι για τη χρηματοδότηση δαπανών που αποφασίζονται τελεσίδικα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ξεχνάμε πολύ συχνά ότι, αρχικά, είχε τεθεί και εφαρμοστεί επί είκοσι έτη ως βασική αρχή η χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού από αληθινούς ιδίους πόρους, αποκλεισμένων των εθνικών εμβασμάτων. Η αντίστροφη λογική, που επικρατεί σήμερα, είναι ριζικά αντικοινοτική: ωθεί την κάθε χώρα να υπολογίζει τη δίκαιη επιστροφή της «μίζας» της, φέρνει κάθε χρόνο σε αντιπαράθεση τα μονίμως εισφέροντα κράτη με τα μονίμως εισπράττοντα. Όπως και να έχει, δεν βλέπουμε πώς το σύστημα αυτό, που οξύνει τους εθνικούς εγωισμούς, θα μπορούσε να επιζήσει του απότομου δημοσιονομικού σοκ που θα προκαλέσει η διεύρυνση.

- Η νομική βάση του χώρου ασφάλειας και ελευθερίας, λογικό συμπλήρωμα της εσωτερικής αγοράς.

- Η Συνέλευση θα πρέπει να αναρωτηθεί κατά πόσον δεν θα πρέπει, όπως στην περίπτωση της νομισματικής και της εμπορικής πολιτικής, να γίνει στο εξής και η **εξωτερική πολιτική** μια ίδια αρμοδιότητα της Ένωσης. Η ιδέα θα προκαλέσει ανατριχίλες στους κυβερνητικούς κύκλους, όμως είχε ήδη κυριολεκτικά υπερψηφισθεί από την κοινή γνώμη των χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης πριν κι από την 11η Σεπτεμβρίου (βλ. «ευρωβαρόμετρα»). Είναι σαφές εν πάση περιπτώσει ότι το να προτείνουμε απλώς μια μεγαλύτερη δόση κοινοτικότητας στην ΚΕΠΠΑ θα ήταν σφάλμα: αυτό γινόταν τακτικά επί είκοσι έτη, με τη θεσμοθέτηση της πολιτικής συνεργασίας, εν συνεχεία με τις περί ΚΕΠΠΑ διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, τέλος με τη δημιουργία του θεσμού του Υπατου Εκπροσώπου, για ένα πολιτικό αποτέλεσμα που ο καθένας μας μπόρεσε να εκτιμήσει. Σε αυτό τον τομέα, μοιρασμένη αρμοδιότητα σημαίνει εξάρτηση από την καλή προαίρεση των εθνικών ηγετών. Όμως, μετά τις οδυνηρές εμπειρίες που έζησαν η Ένωση και τα κράτη μέλη της από τη δεκαετία του 90 και μετά, στην πρώην Γιουγκοσλαβία, στην Αφρική και στη Μέση Ανατολή, ήρθαν τα πρόσφατα γεγονότα να επιβεβαιώσουν με γελοιογραφικό τρόπο ότι, στην Ευρώπη, έτσι όπως αυτή είναι σήμερα, για έναν εθνικό ηγέτη η ατομική εμφάνιση στη διεθνή σκηνή έχει ακατανίκητα πλεονεκτήματα από άποψη δημοσιότητας σε σχέση με το ομαδικό παιχνίδι.

Αντίθετα, δεν προτείνουμε να υπαχθούν στις ίδιες αρμοδιότητες της Ένωσης η γεωργία και η αλιεία. Γνωρίζουμε το ρόλο που η γεωργική και η περιφερειακή πολιτική έπαιξαν στην επιτυχία της ΕΟΚ, όπως και το μερίδιο που εξακολουθούν να κατέχουν στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Ακριβώς όμως, πρόκειται για τομείς όπου, μετά από σαράντα χρόνια εμπειρίας, και με την προοπτική της ένταξης των νέων μελών, μπορεί να γίνει μια διόρθωση στους ρόλους της Ένωσης και των κρατών μελών της.

Όσο για το γλωσσικό καθεστώς της Ένωσης, αυτό είναι θέμα του ίδιου του ιδρυτικού κειμένου (Συνθήκης ή Συντάγματος).

4.2 Κοινές αρμοδιότητες Ένωσης και κρατών μελών

4.2.1. Όταν οι αρμοδιότητες είναι κοινές, η Ένωση πρέπει να καθορίζει τους γενικούς κανόνες σε δύο κατηγορίες θεμάτων:

- εκείνες που αποτελούν τις συμπληρωματικές ή συνοδευτικές του ενιαίου χώρου πολιτικές: προστασία καταναλωτών, γεωργία, αλιεία, μεταφορές, διευρωπαϊκά δίκτυα, περιβάλλον, έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, ενέργεια, κοινωνική πολιτική και απασχόληση, πολιτική μετανάστευσης και λοιπές πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, σύνδεση υπερπόντιων χωρών και εδαφών, αναπτυξιακή συνεργασία, φορολογία συνδεδεμένη με την ενιαία αγορά·

- εκείνες που σχετίζονται με τη θέση σε εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής, όπως η αμυντική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, εσωτερική και εξωτερική πολιτική στη διεθνή τους διάσταση.

4.2.2. Ο «οδηγός χρήσης» των κοινών αρμοδιοτήτων θα μπορούσε να ορίζει τις εξής βασικές αρχές:

4.2.2.1. **Η κοινοτική νομοθεσία θα ορίζει τις γενικές κατευθύνσεις, τις βασικές αρχές, τους στόχους** –ενδεχομένως ποσοτικά εκπεφρασμένους-, ενώ τα κράτη μέλη θα έχουν την ευθύνη για τη μεταφορά και έμπρακτη εφαρμογή στην εσωτερική έννομη τάξη. Πρόκειται για τον τομέα όπου οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας έχουν πλήρη ισχύ.

4.2.2.2. Τα κράτη θα μπορούσαν να νομοθετούν εν απουσία ευρωπαϊκών κανονιστικών κειμένων, όποτε όμως θα εμφανίζονται τέτοια κείμενα, αυτά θα υπερισχύουν των εθνικών νόμων.

4.2.2.3. Εάν θέλουμε να απλοποιήσουμε τη σημερινή διατύπωση του ιδρυτικού κειμένου, π.χ. ως προς τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με την εσωτερική αγορά, θα πρέπει να **περιορίσουμε κάθε σχετικό κεφάλαιο σε μια ή δυο φράσεις**, που θα ορίζουν το θέμα και θα περιγράφουν το ρόλο της Ένωσης στο πλαίσιο του πνεύματος της επικουρικότητας. Τέλος, ένα γενικής φύσης άρθρο θα μπορούσε να ορίζει ότι, για τα ανωτέρω θέματα, τα κοινοτικά όργανα λαμβάνουν υπόψη τις ενέργειες που είχαν κάνει η Κοινότητα και (ή) η Ένωση βάσει των προγενέστερων Συνθηκών. **Έτσι, οι αντίστοιχες διατάξεις των Συνθηκών ΣΕΚ και ΣΕΕ, που είναι υπερβολικά λεπτομερείς για να συμπεριληφθούν στο νέο κείμενο, θα διατηρήσουν μια υπερ-νομοθετική νομική αξία, χωρίς πλέον να έχουν «συνταγματική» ισχύ.**

Για να καταλάβουμε το μηχανισμό, ας πάρουμε ως παράδειγμα τις κρατικές ενισχύσεις. Η ΣΕΚ τους αφιερώνει 18 εδάφια, που καλύπτουν δυο γεμάτες σελίδες. Μια νέα παρουσίαση θα συνίστατο στο να γραφεί ότι *«ως προς τις κάθε φύσης δημόσιες ενισχύσεις, η Ένωση ορίζει τους κανόνες συμβατότητάς τους με την εσωτερική αγορά, καθώς και το καθεστώς των κυρώσεων σε βάρος χορηγών και αποδεκτών»*. Οι διευκρινίσεις που περιέχονται στα άρθρα 79 έως 89 ΣΕΚ θα παρέμεναν ως πλαίσιο αναφοράς για τις ενέργειες της Ένωσης, αλλά θα μπορούσαν να αναπροσαρμοστούν με ένα νομοθετικό κείμενο.

4.2.3. Μεταξύ των κοινών αρμοδιοτήτων, ορισμένες έχουν μόνο συμπληρωματικό χαρακτήρα για την Ένωση, σε περιπτώσεις όπου η κύρια πρωτοβουλία πρέπει να παραμείνει στα κράτη μέλη: *εκπαίδευση, κατάρτιση, νεότητα, πολιτική προστασία, πολιτισμός, αθλητισμός, τουρισμός*. Εδώ επίσης θα πρέπει να διευκρινίσουμε σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά την έκταση της κοινοτικής παρέμβασης, χωρίς να υπεισέλθουμε σε λεπτομέρειες όπως τα σημερινά σχετικά άρθρα.

Σε αυτό τον κατάλογο, που αντιστοιχεί στο σημερινό δίκαιο, θα πρέπει αναμφίβολα να προσθέσουμε τις *αστικές και εμπορικές συμβάσεις*. Το Κοινοβούλιό μας είχε ήδη την ευκαιρία να επισημάνει ότι η αύξηση των μετακινήσεων των προσώπων εντός της Ένωσης καθιστά χρήσιμη την από κοινού αντιμετώπιση ζητημάτων που, μέχρι σήμερα, υπάγονταν σε διμερείς κρατικές συμφωνίες (π.χ. μεικτοί γάμοι, είσπραξη εμπορικών χρεών).

4.2.4. Τέλος, μια ιδιαίτερη περίπτωση κατανομής των αρμοδιοτήτων αφορά τους τομείς όπου η αρμοδιότητα παραμένει ουσιαστικά εθνική, αλλά η Ένωση έχει την υποχρέωση να συντονίζει τις πολιτικές των κρατών μελών. Πρόκειται για την περίπτωση των **εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών**, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (άρθρο 99 ΣΕΚ).

Το Κοινοβούλιό μας το είχε ήδη πει με την έγκριση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, και ο καθένας μπορεί να το αντιληφθεί καλύτερα μετά την εισαγωγή του ευρώ: η νομισματική ενοποίηση μπορεί να παραγάγει όλα της τα αποτελέσματα μόνον εφόσον συνοδεύεται από έναν στενό συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών. Ένα πρώτο βήμα έγινε με το «Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης» και με τις άτυπες συνεδριάσεις της Ομάδας Ευρώ. Για να προχωρήσουμε μακρύτερα, θα πρέπει ασφαλώς να θέσουμε δυο βασικές αρχές:

- εξαιρέσει της χρηματοδότησης των ευρωπαϊκών πολιτικών, που υπάγονται στον κοινό προϋπολογισμό (βλ. ανωτέρω), η δημοσιονομική πολιτική (δαπάνες, έσοδα, χρηματοδότηση υπολοίπου) ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών. Όμως, τα κράτη μέλη της Νομισματικής Ένωσης έχουν υποχρέωση να συντονίζουν τις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές τους.
- προκειμένου περί εθνικών πολιτικών που, σε καθεμιά από τις χώρες μας, βρίσκονται στον πυρήνα της κοινοβουλευτικής αρμοδιότητας, **ο συντονισμός τους πρέπει να θέσει σε ενέργεια νέες διαδικασίες**, διαφορετικές από τις διαδικασίες κοινού δικαίου της Ένωσης, **που να προβλέπουν τη συμμετοχή των εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων.**

Εάν κρατηθεί αυτή η τελευταία λύση, τότε η Συνέλευση θα έχει να διευκρινίσει τους όρους αυτής της εταιρικής σχέσης.

Η *πολιτική απασχόλησης* θέτει εντάσσεται στην ίδια προσέγγιση.

Με μια πρώτη ματιά, θα μπορούσε να υπαχθεί στις κοινές αρμοδιότητες. Όμως, από την πρώτη Λευκή Βίβλο του 1992 μέχρι τις στρατηγικές των Συμβουλίων της Λισσαβώνας και του Λουξεμβούργου, δεν κατέστη δυνατόν να αποτραπεί μια δυσφορία της κοινής γνώμης εξ αιτίας μιας ουσιαστικής αμφισημίας: αφενός η απασχόληση δικαιολογημένα αποτελεί μείζον μέλημα των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που τα κάνει να την ορίζουν ως θέμα προτεραιότητας σε όλες τους τις ημερήσιες διατάξεις, αφετέρου είναι σαφές ότι οι εξουσίες και τα μέσα της ίδιας της Ένωσης οριακά μόνο μπορούν να βοηθήσουν. Δυσφορία και αμφισημία αντανακλά άλλωστε και η σημερινή διατύπωση της Συνθήκης, που είναι ιδιαίτερα περίπλοκη επ' αυτού: η δράση της Κοινότητας αποσκοπεί «στην προαγωγή του συντονισμού μεταξύ των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά τους με την ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση» (άρθρο 3-θ ΣΕΚ).

Έτσι, αντί να υπαγάγουμε την απασχόληση στις κοινές αρμοδιότητες, σκόπιμο θα ήταν **να την καταστήσουμε αντικείμενο υποχρεωτικού συντονισμού**, σε πολιτική συμμετρία με τη δημοσιονομική πολιτική.

4.3. Η αρμοδιότητα αρχής των κρατών μελών

4.3.1. Πρέπει να οριστεί σαφώς ως αρχή ότι, **όποτε σιωπά το ιδρυτικό κείμενο, η αρμοδιότητα κοινού δικαίου παραμένει στα κυρίαρχα κράτη μέλη** (βλ. άρθρο 15 Αυστριακού Θεμελιώδους Νόμου του 1920, άρθρο 70-1 Γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου και τις πολύ πιο περίπλοκες διατάξεις του άρθρου 149-3 του Ισπανικού Συντάγματος).

4.3.2. Πέρα από αυτή τη γενική αρχή, σκόπιμο θα ήταν να διευκρινιστεί ότι ορισμένοι τομείς ανήκουν, εκ φύσεως, στην εθνική αρμοδιότητα.

- Αυτή είναι βεβαίως η περίπτωση της *δημοσιονομικής πολιτικής* (βλ. ανωτέρω), εξαιρέσει της χρηματοδότησης των κοινών πολιτικών.

- Είναι επίσης η περίπτωση *της εδαφικής οργάνωσης της χώρας*. Η διευκρίνιση αυτή θα φανεί ιδιαίτερα χρήσιμη εάν επιλεγεί η προαναφερθείσα λύση της αναγνώρισης, εκ μέρους της Ένωσης, της ύπαρξης «περιφερειών-εταίρων». Διότι δεν πρέπει να υπάρχει καμία παρανόηση ως προς το ότι κάθε κράτος μέλος παραμένει πλήρως και αποκλειστικά υπεύθυνο για να καθορίσει το επίπεδο, τα γεωγραφικά όρια, τις εξουσίες και το καθεστώς των εδαφικών οντοτήτων του. Κάθε εθνικό σύνταγμα αφιερώνει εξ άλλου στο θέμα αυτό εκτενή κεφάλαια: μπορούμε να αναφέρουμε π.χ. τον Τίτλο VIII του Ισπανικού Συντάγματος, που επενόησε μια νέα μορφή διαφοροποιημένης εδαφικής αυτονομίας· το Κεφάλαιο IV, που είναι στον πυρήνα του Βελγικού Συντάγματος· τον Τίτλο V του Ιταλικού Συντάγματος, που πρόσφατα τροποποιήθηκε με δημοψήφισμα· το Κεφάλαιο VII του Ολλανδικού Συντάγματος περί «επαρχιών, κοινοτήτων και αποξηραμένων περιοχών»· τους Τίτλους VII (αυτόνομες περιφέρειες Αζορών και Μαδέρας) και VIII («τοπική εξουσία») του Γ' Μέρους του Πορτογαλικού Συντάγματος· τους Τίτλους XII και XIII του Γαλλικού Συντάγματος· ή ακόμη το άρθρο 52-α του Φινλανδικού Συνταγματικού Νόμου του 1919, περί της ιστορικής αυτονομίας των Ahvenanmaa (Νήσοι Åland), και το άρθρο 105 του Ελληνικού Συντάγματος, περί του πολύ ιδιότυπου καθεστώτος του Αγίου Όρους. Βρισκόμαστε εδώ στον πυρήνα της εθνικής ταυτότητας και κυριαρχίας.

5. Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας πρέπει να ενισχυθούν και να συμπληρωθούν

5.1. Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας πρέπει φυσικά να συμπεριληφθούν στο ιδρυτικό κείμενο με τη σημερινή τους διατύπωση, ώστε να διαπνέουν ταυτόχρονα την κατανομή των αρμοδιοτήτων και τον τρόπο άσκησής τους. Θα προτείνουμε παρακάτω να οργανωθεί ένα σύστημα εκ των υστέρων ελέγχου (βλ. κατωτέρω). Είναι μια βασική εγγύηση για τα κράτη μέλη και, όπου υπάρχουν, για τις περιφέρειες που διαθέτουν νομοθετικές εξουσίες.

5.2. Εάν αναθεωρήσουμε την κατανομή των αρμοδιοτήτων, τότε **σκόπιμο είναι να θέσουμε επίσης την “αρχή του αμετάβλητου”**, που είναι μια θεμελιώδης εγγύηση για τους πολίτες/φορολογούμενους: τηρουμένων των αναλογιών, κάθε μεταφορά αρμοδιοτήτων πρέπει να γίνεται χωρίς μεταβολή των βαρών, με αμετάβλητη φορολογική επιβάρυνση, με αμετάβλητα γενικά έξοδα για την τοπική οντότητα. Τυχόν αύξηση φόρων ή βαρών ως συνέπεια της μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς ή από την Ένωση, θα πρέπει να αντισταθμίζεται με ίση μείωση αλλού, ώστε το εγχείρημα να παραμένει ουδέτερο για τον φορολογούμενο.

6. Η κατανομή των καθηκόντων πρέπει να μπορεί να αναπροσαρμόζεται με την πάροδο του χρόνου

Οι πρώτες συζητήσεις έδειξαν κάποιους φόβους ως προς τον κίνδυνο μιας “απολίθωσης” της κατανομής αρμοδιοτήτων βάσει των αναγκών μιας συγκεκριμένης περιόδου, σε βάρος των εξελίξεων που συνεπάγεται ένας κόσμος ταχύτατα μεταβαλλόμενος.

Οι φόβοι αυτοί είναι μάλλον υπερβολικοί. Όλα τα πρόσφατα ομοσπονδιακά συντάγματα, ακόμη κι όταν συνοδεύονται από πολύ λεπτομερείς καταλόγους αρμοδιοτήτων, επέτρεψαν να γίνουν οι αναγκαίες αλλαγές –για να μη μιλήσουμε για την εκπληκτική ικανότητα προσαρμογής που έδειξε το Αμερικανικό Σύνταγμα εδώ και δυο αιώνες. Πάντως, χρήσιμο είναι να αξιοποιήσουμε αυτές τις εμπειρίες, μαζί με εκείνες της ΕΟΚ και της ΕΕ, ώστε να “αναπνέει” το σύστημα.

6.1. Προς το σκοπό αυτό, η ύπαρξη ενός άρθρου σχετικά γενικής φύσεως, όπως είναι το σημερινό άρθρο 308, θα αποτελούσε χρήσιμο εργαλείο. Υπό τον όρο όμως να γίνει μια σημαντική τροποποίηση: να συμπληρωθεί με ένα εδάφιο που θα επιτρέπει να παραπέμπονται, κατά περίπτωση, κάποιες αρμοδιότητες πίσω στα κράτη μέλη κάθε φορά που δεν υφίσταται πλέον η ανάγκη μιας κοινοτικής παρέμβασης. Ο Γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος περιέχει μια διάταξη αυτού του τύπου στο άρθρο 72-3.

Έτσι, η χρήση μιας τέτοιας διαδικασίας θα παρέμενε η εξαίρεση, και θα υπήρχε δυνατότητα να χρησιμοποιηθεί προς τις δυο κατευθύνσεις: προς την Ένωση ή προς τα κράτη.

6.2. Πέρα από αυτές τις κατά περίπτωση αναπροσαρμογές, θα ήταν ίσως ενδιαφέρον **να γίνεται ένας συνολικός απολογισμός κάθε δέκα περίπου χρόνια**. Το Ισπανικό Σύνταγμα είχε θεσπίσει μια τέτοια πειραματική προθεσμία, σίγουρα όμως πολύ μικρή (πέντε έτη).

7. Το πρόβλημα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί πλέον να αποσιωπάται στα ιδρυτικά κείμενα.

Γι’ αυτό ακριβώς, η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων πρότεινε την επίσημη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών. Εν αναμονή της γνωμοδότησής της, ο εισηγητής σας εμπλούτισε τη σκέψη του χάρη στις ακροάσεις που ήδη πραγματοποίησε η Επιτροπή, αλλά και χάρη στις εργασίες που ο ίδιος πραγματοποίησε στη Βαρκελώνη με τον Πρόεδρο της Αυτόνομης Περιφέρειας (Generalitat) Καταλωνίας, στο Alden Bissen με τους Προέδρους της Φλαμανδικής και της Βαλλονικής Κοινότητας του Βελγίου, στο Εδιμβούργο μετά από πρόσκληση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Σκωτικού Κοινοβουλίου, στη Φλωρεντία με τη Διάσκεψη των Απόκεντρων Θαλασσιών Περιφερειών, στο Πόρτο με τα Νησιά του Ατλαντικού Τόξου, καθώς και χάρη στις συναντήσεις που είχε με τον Πρόεδρο της Αυτόνομης Κοινότητας των Βαλεαρίδων Νήσων και με τους Υπουργούς Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των ομόσπονδων κρατών της Βαυαρίας και της Έσσης.

Η δημόσια εικόνα των περιφερειών εξακολουθεί στην Ευρώπη να υποφέρει από την παλιά διαμάχη για την «Ευρώπη των περιφερειών». Όμως, το πρόβλημα δεν τίθεται πλέον καθόλου υπό τους ίδιους όρους. Έχει γίνει αποδεκτό ότι η Ένωση αποτελείται και θα συνεχίσει να αποτελείται από τα κράτη.

Αντίθετα, η ανάδυση των περιφερειακών, ακόμη και τοπικών, οντοτήτων, είναι μια πραγματικότητα που η Ένωση δεν μπορεί να αγνοεί άλλο στην καθημερινή της λειτουργία. Πρώτον, διότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά ότι, κατά μέσον όρο, το 70% έως 80% των κοινοτικών προγραμμάτων το διαχειρίζονται οι δημόσιες υπηρεσίες των εδαφικών οντοτήτων των κρατών μελών. Ακολουθώς, διότι στα μισά σχεδόν από τα κράτη μέλη της Ένωσης

υπάρχουν πλέον περιφέρειες με νομοθετικές αρμοδιότητες. Το Ηνωμένο Βασίλειο και εν συνεχεία η Ιταλία πρόσφατα δημιούργησαν τέτοιες οντότητες, που ήδη υπήρχαν στη Γερμανία, στην Αυστρία και στην Ισπανία. Πράγμα που σημαίνει ότι, σε αυτές τις χώρες, τα προβλήματα των κοινών μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών αρμοδιοτήτων, καθώς και τα προβλήματα μεταφοράς της κοινοτικής νομοθεσίας στο εσωτερικό δίκαιο, δεν αφορούν μόνο το κεντρικό κράτος, αλλά και τις περιφερειακές οντότητες. Επειδή όμως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμως «αγνοεί» αυτές τις τελευταίες, τα επεισόδια στην εκπόνηση, εφαρμογή ή μεταφορά των κοινών νόμων πολλαπλασιάστηκαν κατά την τελευταία περίοδο.

Τέλος, η προσεχής διεύρυνση της Ένωσης με πολλά κράτη μικρών διαστάσεων μπορεί να προκαλέσει πολιτικό πρόβλημα για ορισμένες μεγάλες περιφέρειες που ανήκουν στα σημερινά κράτη μέλη. Διότι κάποια κράτη που αριθμούν μερικές εκατοντάδες χιλιάδες κατοίκους θα μπορούν να εκπροσωπούνται με την ιδιότητά τους αυτή στην Ένωση, έχοντας το καθένα από έναν Υπουργό και δικαίωμα αρνησικυρίας σε κάθε Συμβούλιο, διαθέτοντας έναν Επίτροπο και μια ποσόστωση μονίμων υπαλλήλων στην Επιτροπή, συν μια ομάδα ευρωβουλευτών, με ταυτόχρονη αναγνώριση της γλώσσας τους ως επίσημης γλώσσας της Ευρώπης, ενώ κάποιες ιστορικές περιφέρειες της Ευρώπης, κατοικούμενες από αρκετά εκατομμύρια ανθρώπων, με μεγάλη συμβολή στον οικονομικό δυναμισμό της Ένωσης και στη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της, θα εξακολουθούσαν να αγνοούνται από τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες.

Ευκαίιο είναι, ως εκ τούτου, να είναι ανοικτή η Ένωση στις προτάσεις των κρατών μελών που τείνουν στην καλύτερη συμμετοχή των αντιστοίχων οργανισμών τους τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην προπαρασκευή και ενδεχομένως τη μεταφορά των ευρωπαϊκών κανόνων σε πλαίσιο σεβασμού των διαφόρων εθνικών συνταγμάτων· η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων θα πρέπει να συντάξει ειδική έκθεση σχετικά με το θέμα αυτό, λαμβάνοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών.

8. Η καλή λειτουργία του συστήματος απαιτεί ένα πραγματικό Συνταγματικό Δικαστήριο.

Σήμερα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο «μεριμνά για το σεβασμό του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της Συνθήκης». Η γενική αυτή διατύπωση αφορά μόνο την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και όχι την Ένωση (άρθρο 220 ΣΕΚ). Ο έλεγχος των κοινοτικών πράξεων καλύπτεται από τα άρθρα 230 και επόμενα.

Ασφαλώς, στην πρόσφατη περίοδο, το ΔΕΚ έδειξε ότι επιθυμούσε να εισαγάγει το κριτήριο της επικουρικότητας στα κριτήρια των αποφάσεών του (βλ. αποφάσεις για τη διαφήμιση του καπνού, *Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, και *Imperial Tobacco Ltd* της 5ης Οκτωβρίου 2000, καθώς και τα πορίσματα του Εισαγγελέα στην υπόθεση *Ολλανδίας κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*). Αλλά η διατύπωση των Συνθηκών και η ιστορία της ενιαίας αγοράς το ανάγκασαν να υπερασπιστεί συχνά την πιο κοινοτική ερμηνεία. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει παίξει έτσι βασικό ρόλο στην υλοποίηση του ενιαίου χώρου. Τώρα που αυτό επετεύχθη, η Ένωση χρειάζεται πλέον ένα πραγματικό Συνταγματικό Δικαστήριο.

Ένα τέτοιο δικαστήριο μπορεί να δημιουργηθεί με βάση το σημερινό ΔΕΚ, μια και η σύνθεσή του (ένας δικαστής ανά χώρα) δεν είναι εκ των προτέρων αρνητική προκειμένου να συνυπολογίζεται η γνώμη των κρατών μελών. Αλλά δυο σημαντικές αλλαγές θα μπορούσαν να γίνουν:

8.1. **Ο ρόλος του Δικαστηρίου θα παρουσιαστεί διαφορετικά.** Τούτο θα αναλάβει ρητώς την επίλυση περιπτώσεων σύγκρουσης αρμοδιοτήτων όπου εμπλέκονται η Ένωση ή κάποιο από τα όργανά της.

8.2. Επιπλέον, κατά το παράδειγμα της διαδικασίας που υπάρχει στο Γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο, **οι προσφυγές στο Δικαστήριο θα μπορούν να γίνονται εκ των προτέρων.**

Η αναζήτηση της καλύτερης διαδικασίας δεν είναι εύκολη. Αφενός, είναι φανερό ότι κανένα από τα ευρωπαϊκά όργανα δεν έχει μεγάλη όρεξη να εφαρμόσει με από τρόπο την αρχή της επικουρικότητας: η προσφυγή σε ένα ουδέτερο διαιτητή είναι επομένως η μόνη λύση εάν θέλουμε να κόψουμε το πρόβλημα από τη ρίζα του. Αλλά ποια είναι η καλύτερη στιγμή για να κριθεί ένα ζήτημα; Μετά τη δημοσίευση του σχεδίου ενός κειμένου από την Επιτροπή; Υπάρχει κίνδυνος, το πράσινο φως που θα μπορούσε να δοθεί σε εκείνη τη φάση, να συνοδευθεί στη συνέχεια, στο Συμβούλιο ή στο Κοινοβούλιο, από μια παρεκτροπή, που θα γινόταν ακόμη πιο εύκολη εφόσον θα είχε εξασφαλιστεί η ατιμωρησία. Ενώ εάν ο έλεγχος γίνει μετά τη ψήφιση στο Κοινοβούλιο, θα μπορούσε να εκμηδενισθεί δια μιας η δουλειά πολλών μηνών –αλλά αυτός είναι ο κίνδυνος κάθε ελέγχου της συνταγματικότητας. Επί πλέον, η ύπαρξη ενός τέτοιου ελέγχου μετά την περάτωση της νομοθετικής διαδικασίας δεν μπορεί παρά να παρακινήσει το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να δείχνουν μεγαλύτερη προσοχή. Η δεύτερη αυτή λύση είναι επομένως προτιμότερη.

Το 1990, με την έκθεση Giscard d'Estaing, το Κοινοβούλιο είχε προτείνει να μπορούν, εντός είκοσι ημερών από την οριστική έγκριση κάθε νομοθετικού κειμένου, να ζητούν το Συμβούλιο, η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο ή ένα κράτος μέλος, να επαληθεύσει το ΔΕΚ κατά πόσον το κείμενο δεν υπερβαίνει τα όρια των κοινοτικών αρμοδιοτήτων, βάσει των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Θα μπορούσε να υιοθετηθεί τώρα αυτή η πρόταση. Πάντως έτσι, όταν η Ένωση αποκτήσει 25 ή 30 κράτη μέλη, θα είναι μεγάλος ο κίνδυνος να δούμε το κάθε κοινοτικό κείμενο να προσβάλλεται από τον ένα ή τον άλλο. Αλλά στόχος μας είναι να δημιουργήσουμε μια προστατευτική διάταξη και όχι έναν σχολαστικό έλεγχο σε εκείνη τη φάση. Γι' αυτό, θα μπορούσαμε να προβλέψουμε:

- μια δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου, με μόνη βάση το σεβασμό ή μη της αρχής της επικουρικότητας/αναλογικότητας, εντός μηνός από την οριστική έγκριση ενός νομοθετικού κειμένου, με υποχρέωση του Δικαστηρίου να εκδόσει απόφαση εντός μηνός,
- την ανωτέρω δυνατότητα προσφυγής **θα διαθέτει μια ειδική μειοψηφία** εντός του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου, ή η Επιτροπή,
- η μόνη ένσταση που θα μπορούσε να γίνει δεκτή θα είναι ενδεχόμενη σύγκρουση αρμοδιοτήτων σχετική με το μη σεβασμό των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,

- η ανωτέρω διαδικασία της εκ των προτέρων προσφυγής, θεμελιωμένη αποκλειστικά στην παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, δεν θα αποτελεί εμπόδιο για να υποβληθεί το σχετικό κείμενο εν συνεχεία σε εκ των υστέρων έλεγχο χαρακτήρα κοινού δικαίου βάσει των λοιπών διατάξεων της Συνθήκης ή του Συντάγματος.

Εν συμπεράσματι, μια κεντρική ιδέα εξάγεται από τις εργασίες αυτές. **Ο εκσυγχρονισμός της κατανομής αρμοδιοτήτων οδηγεί αναπότρεπτα στο ουσιαστικό πρόβλημα όχι μόνο του ρόλου της Ένωσης, αλλά και της φύσης αυτής της τελευταίας** – καθώς και των σχέσεών της με τα κράτη μέλη που την συναποτελούν. Είμαστε έτοιμοι να περάσουμε, από τον λεπτομερή, περίπλοκο, ερμητικό κώδικα δεοντολογίας που έχουν επεξεργαστεί οι διπλωμάτες για ιδίαν χρήση, σε μια αληθινή κατανομή ρόλων συνταγματικού τύπου, κατανοητή και αποδεκτή από τους πολίτες και τους αντιπροσώπους τους; Εάν δεν είμαστε έτοιμοι για κάτι τέτοιο, τότε ας μην μπούμε στον κόπο να συντάξουμε μια ανθυποσυνθήκη της Νίκαιας. Εάν όμως είμαστε έτοιμοι, τότε θα ανοίξει ένα τελείως νέο κεφάλαιο της κοινοτικής ιστορίας. Θα χρειαστεί μια σημαντικά διαφορετική νομική και πολιτική δομή. Αυτό είναι το αντίτιμο της υλοποίησης μιας πολιτικής ένωσης της διευρυμένης Ευρώπης.

ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΑΣ

σύμφωνα με το άρθρο 161, παράγραφος 3 του Κανονισμού
Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu και José Ribeiro e Castro

Λαμβάνοντας υπόψη την κατανομή των εξουσιών μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, ο στόχος θα πρέπει να είναι η επιστροφή εξουσιών από την πρώτη προς στα τελευταία. Τα αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων και των δημοσίων συζητήσεων δείχνουν ότι η αύξηση των εξουσιών της ΕΕ εις βάρος των κρατών μελών επιτείνει την αποξένωση των πολιτών από την πολιτική διαδικασία. Ο μόνος τρόπος για να ξαναποκτήσουν οι πολίτες το ενδιαφέρον τους για την πολιτική διαδικασία είναι να αντιστραφεί αυτή η τάση και να επιστραφούν εξουσίες στα εθνικά θεσμικά όργανα με τα οποία ταυτίζονται οι λαοί της Ευρώπης.

Τούτο μπορεί να επιτευχθεί με τη μείωση του κοινοτικού κεκτημένου, προκειμένου να καλύπτει μόνο θέματα διασυνοριακού ενδιαφέροντος, και με την επιστροφή όλων των άλλων εξουσιών στα κράτη μέλη.

Ιδιαίτερη σημασία για την αντιμετώπιση της έλλειψης ισορροπίας των εξουσιών έχει το θέμα του ελέγχου όσον αφορά την κατανομή των εξουσιών αυτών. Το καθήκον αυτό πρέπει να ασκείται από τις εθνικές δημοκρατίες. Ιδιαίτερα τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να διαθέτουν δικαίωμα αρνησικυρίας σε θέματα επικουρικότητας. Το άρθρο 308 πρέπει να διαγραφεί. Τα κράτη μέλη είναι αυτά που θα πρέπει να καθοδηγούν την Επιτροπή και όχι το αντίστροφο, ενώ θα πρέπει επίσης να διαθέτουν και δικαίωμα πρωτοβουλίας.

Ένα Σύνταγμα της ΕΕ, το οποίο θα αποσπούσε εξουσίες από τις εθνικές δημοκρατίες, θα επέτεινε αυτή την αποξένωση. Η συνταγματική ατζέντα δείχνει ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι απρόθυμα να αντιμετωπίσουν το γεγονός ότι οι λαοί της Ευρώπης θέλουν λιγότερο και όχι περισσότερο έλεγχο της ΕΕ στη ζωή τους.

28 Ιανουαρίου 2002

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ, ΚΟΙΝΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των
κρατών μελών
(2001/2024(INI))

Συντάκτης γνωμοδότησης: William Francis Newton Dunn

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά τη συνεδρίασή της στις 20 Μαρτίου 2001, η Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινής Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής όρισε συντάκτη γνωμοδότησης τον κ. William Francis Newton Dunn.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 3 Δεκεμβρίου 2001 και 23 Ιανουαρίου 2002, η επιτροπή εξέτασε το σχέδιο γνωμοδότησης.

Κατά την τελευταία από τις συνεδριάσεις αυτές, ενέκρινε τα ακόλουθα συμπεράσματα με 46 ψήφους υπέρ, 6 ψήφους κατά και 1 αποχή.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές Elmar Brok πρόεδρος· Βαρόνη Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden και Χρήστος Ζαχαράκης αντιπρόεδροι· Ole Andreasen, Αλέξανδρος Μπαλτάς, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (αναπλ. Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushnahan, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (αναπλ. Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (αναπλ. Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (αναπλ. Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (αναπλ. Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (αναπλ. Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (αναπλ. Klaus Hänsch), Doris Pack (αναπλ. Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (αναπλ. Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (αναπλ. Franco Marini σύμφωνα με το άρθρο 153(2) του Κανονισμού), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ιωάννης Σουλαδάκης, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma και Matti Wuori.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ

1 Εισαγωγή

Κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996, τα κράτη μέλη, με εξαίρεση τη Γερμανία, εξέφρασαν τη σαφή τους αντίθεση στην πρόταση να συμπεριληφθεί στη Συνθήκη ένας πάγιος κατάλογος αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τάχθηκε επίσης κατά αυτής της πρότασης. Αντιθέτως, υπήρξε συναίνεση όσον αφορά τη διατήρηση του άρθρου 235 στη Συνθήκη ΕΚ, με μόνη εξαίρεση τη Σουηδία, η οποία δεν είχε σαφή θέση στο εν λόγω ζήτημα. Ωστόσο, με βάση τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μπέρμιγγαμ, της 16^{ης} Οκτωβρίου 1992, και τη γενική προσέγγιση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, της 11^{ης} και 12^{ης} Δεκεμβρίου 1992, προστέθηκε στη Συνθήκη ΕΚ στο Άμστερνταμ ένα πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τον Δεκέμβριο 2000, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας έκανε δεκτά τα πολιτικά αιτήματα που εξέφρασαν τα γερμανικά ομοσπονδιακά κράτη καθώς και άλλες περιφέρειες με νομοθετική εξουσία. Ως αποτέλεσμα, εξεδόθη Διακήρυξη σχετικά με το μέλλον της Ένωσης που ζητούσε τη διεξαγωγή βαθύτερου και ευρύτερου διαλόγου σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου μεταξύ άλλων και του τρόπου καθορισμού και παρακολούθησης μιας πιο συγκεκριμένης οριοθέτησης των εξουσιών μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών, η οποία θα αντικατοπτρίζει την αρχή της επικουρικότητας.

2 Ο τρέχων καταμερισμός εξουσιών στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ

Οι ισχύουσες Συνθήκες περιλαμβάνουν έναν καταμερισμό των εξουσιών για τις διάφορες πτυχές των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης, όπως εμπορική πολιτική, αναπτυξιακή πολιτική - περιλαμβανομένου του ΕΤΑ - ανθρωπιστική βοήθεια και ΚΕΠΠΑ – περιλαμβανομένης της πολιτικής για τα ανθρώπινα δικαιώματα και της ΚΕΠΑΑ. Έως κάποιο βαθμό, αν και δεν είναι ικανοποιητικός, μπορούμε να πούμε ότι οι Συνθήκες περιλαμβάνουν επίσης ένα διαχωρισμό εξουσιών, όσον αφορά τα μέσα της ΚΕΠΠΑ: όπως καθορισμό των αρχών και των κατευθυντήριων γραμμών της ΚΕΠΠΑ, κοινές στρατηγικές, κοινές δράσεις και κοινές θέσεις.

Ωστόσο, τα βασικά προβλήματα στον δεύτερο πυλώνα είναι ότι αφενός οι εξουσίες της Ένωσης δεν είναι αρκετές ώστε να επιτρέπουν την ανάληψη αποφασιστικής ευρωπαϊκής δράσης και, αφ' ετέρου, οι εξουσίες αυτές έχουν σχεδόν ολοκληρωτικά διακυβερνητικό χαρακτήρα. Το ομοσπονδιακό στοιχείο λείπει σχεδόν εντελώς από τον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Η εξουσία συγκεντρώνεται στα χέρια του Συμβουλίου, το οποίο δεν είναι υποχρεωμένο να δρα βάσει προτάσεως της Επιτροπής, παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει την εξουσία να καταθέτει προτάσεις· κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να υποχρεωθεί να αποδεχθεί μια απόφαση παρά τη θέλησή του, ενώ η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αποκλείεται σχεδόν τελείως. Με τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ, τα κράτη μέλη αρνούνταν μέχρι σήμερα να συμφωνήσουν σε ένα κατάλογο θεμάτων που θα εμπίπτουν αποκλειστικά στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής. Η Συνθήκη ΕΚ προσδιορίζει μόνο θέματα που αφορούν την πολιτική

ασφάλειας. Προς το παρόν, εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν μεταξύ τους στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου κατά πόσον ένα δεδομένο θέμα θα πρέπει να καλύπτεται από την κοινή πολιτική.

3 Πρόταση για μια ευρύτερη και περισσότερο επενεργητική ερμηνεία της αρχής της επικουρικότητας με στόχο την επίτευξη αποδοτικότερης και αποτελεσματικότερης δράσης σε θέματα ΚΕΠΠΑ

Ο συντάκτης υποστηρίζει ότι η αρχή της επικουρικότητας λειτουργεί σαν ένα είδος φίλτρου εναντίον της ιδέας της κοινοτικής αρμοδιότητας και επομένως εναντίον της δυνατότητας άσκησης της αρμοδιότητας αυτής. Συνεπώς, θα μπορούσε κανείς να ισχυρισθεί ότι ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί η ΚΕΠΠΑ αποτελεί το πρωτότυπο της ατελούς ερμηνείας της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με την συμβατική ερμηνεία της, η αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι η Ένωση αναλαμβάνει δράση σε τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητά της μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα ίδια τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα από την Ένωση.

Ωστόσο, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ θα μπορούσε να υπάρξει μια περισσότερο επενεργητική ερμηνεία της αρχής αυτής: ότι δηλαδή οι στόχοι της ΚΕΠΠΑ, δεδομένης της κλίμακας και των επιπτώσεών της, μπορούν κανονικά να επιτευχθούν καλύτερα από την Ένωση ως σύνολο παρά μέσω απλής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της. Κατά συνέπεια, ο συντάκτης πιστεύει ότι η αρχή της επικουρικότητας θα πρέπει να προσαρμοστεί και να ερμηνευτεί στο πλαίσιο αυτής της έννοιας ώστε να μπορέσει να αποτελέσει πηγή καλύτερης έμπνευσης για τις εξωτερικές δράσεις της ΕΕ.

4 Η κοινοτικοποίηση της ΚΕΠΠΑ είναι ο καλύτερος τρόπος για την επίτευξη κοινών στόχων.

Από ευρωπαϊκή σκοπιά, η τρέχουσα κατάσταση 'διακυβερνητισμού' δεν είναι καθόλου ικανοποιητική. Εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα το οποίο μπορεί να επιλυθεί μόνο μέσω της κοινοτικοποίησης του δεύτερου πυλώνα. Εφόσον ο πυλώνας της ΚΕΠΠΑ κοινοτικοποιηθεί, τότε το νομικό και θεσμικό σχήμα της Κοινότητας θα μπορεί να εφαρμοστεί στη νέα ΚΕΠΠΑ, ενώ τα διάφορα θεσμικά όργανα θα διαδραματίζουν τον συνηθισμένο τους ρόλο σε κάθε πτυχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης -διότι, στο πλαίσιο του ισχύοντος νομικού και θεσμικού συστήματος της Ένωσης και σύμφωνα με το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ, η αρχή των «ανατιθέμενων εξουσιών» πρέπει να γίνεται σεβαστή στο πλαίσιο τόσο της εσωτερικής όσο και της εξωτερικής δράσης της Κοινότητας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινής Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής καλεί την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, ως αρμόδια επί της ουσίας, να συμπεριλάβει στο ψήφισμά της τα ακόλουθα συμπεράσματα που αφορούν την ΚΕΠΠΑ:

1. Δεν είναι απαραίτητο να καθορισθεί σε μη τροποποιήσιμο κατάλογο στο πλαίσιο Διακυβερνητικής Διάσκεψης ποιες πρέπει να είναι οι εξουσίες της Ένωσης για τον τομέα της ΚΕΠΠΑ.
2. εντούτοις, οι αντίστοιχες σφαίρες αρμοδιότητας της ΕΕ και των κρατών μελών της στον τομέα των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης εν γένει και της ΚΕΠΠΑ ειδικότερα πρέπει να αποσαφηνιστούν προκειμένου οι δημόσιοι και διεθνείς εταίροι της Ένωσης να έχουν σαφή ιδέα του «ποιος κάνει τι» μέσα στην Ένωση ώστε να επιτευχθεί μεγαλύτερη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στη διεθνή δράση της Ένωσης.
3. η πλήρης ενσωμάτωση της ΚΕΠΠΑ στον κοινοτικό πυλώνα, με τη συγκέντρωση σε ένα και μόνο κεφαλαίο όλων των διατάξεων που σχετίζονται με τις διάφορες πτυχές της εξωτερικής πολιτικής, είναι ο μόνος τρόπος για να αντιμετωπισθούν ικανοποιητικά οι σημερινές ανισομέρειες και τα ελλείμματα που εμφανίζει ο καταμερισμός των εξουσιών στον τομέα ΚΕΠΠΑ.
4. είναι απαραίτητη μια ευρύτερη και περισσότερο επενεργητική ερμηνεία της αρχής της επικουρικότητας στον εν λόγω τομέα διότι οι στόχοι της ΚΕΠΠΑ μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα από την Ένωση ως σύνολο, παρά μέσω απλής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.
5. η θέσπιση της ειδικής πλειοψηφίας ως κανόνα και όχι ως εξαίρεσης για την ΚΕΠΠΑ είναι εντελώς απαραίτητη εάν προσβλέπουμε σε μια ισχυρή Ένωση στη διεθνή σκηνή.
6. συμπληρωματικό στόχο για περαιτέρω ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ αποτελεί η συμφωνία για μείζονα μεταρρύθμιση της Συνθήκης ΕΕ, η οποία θα καλύπτει τα ακόλουθα σημεία:
 - α) Θα πρέπει να υπάρχει γραπτή αναφορά στη Συνθήκη σχετικά με την αναντίρρητη *αναγνώριση* εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης των αρχών του *Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών*.
 - β) απαιτείται *διεθνής νομική προσωπικότητα για την Ένωση* (για τις τρεις Κοινότητες και για την ΕΕ).
 - γ) θα πρέπει να συσταθούν *διπλωματικές αντιπροσωπείες της ΕΕ* σε χώρες εκτός των κρατών μελών όπου διατηρούν διπλωματικές αποστολές λιγότερα από τέσσερα κράτη μέλη, με στόχο τη σταδιακή σύσταση πλήρους διπλωματίας της ΕΕ.

- δ) οι τρέχουσες αρμοδιότητες του Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ και οι αρμοδιότητες του Επιτρόπου για τις εξωτερικές σχέσεις πρέπει να αναληφθούν από έναν και μόνο *αντιπρόεδρο της Επιτροπής αρμόδιο για εξωτερικές υποθέσεις*.
- ε) θα πρέπει να συσταθεί *διπλωματικό σώμα της ΕΕ* στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπό την ευθύνη του αντιπροέδρου της Επιτροπής.

16 Απριλίου 2002

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών
(2001/2024(INI))

Συντάκτρια γνωμοδότησης: Christa Randzio-Plath

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά τη συνεδρίασή της στις 15 Απριλίου 2002, η Επιτροπή Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής όρισε συντάκτρια γνωμοδότησης την Christa Randzio-Plath.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 15 Απριλίου 2002 και 16 Απριλίου 2002, η επιτροπή εξέτασε το σχέδιο γνωμοδότησης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε τα κατωτέρω συμπεράσματα με 27 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και 2 αποχές.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Christa Randzio-Plath, πρόεδρος και συντάκτρια γνωμοδότησης· John Purvis, αντιπρόεδρος· Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (αναπλ. Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (αναπλ. Γιώργου Κατηφόρη), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (αναπλ. Ingo Friedrich), Ιωάννης Μαρίνος, Helmuth Markov (αναπλ. Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ιωάννης Πατάκης, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (αναπλ. Christopher Huhne), Elly Plooi-j-van Gorsel (αναπλ. Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (αναπλ. Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin και Ieke van den Burg (αναπλ. Mary Honeyball).

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η παρούσα γνωμοδότηση αποσκοπεί να αποτελέσει μια προκαταρκτική συμβολή στη συνεχιζόμενη συζήτηση για την αναθεώρηση της Συνθήκης από την Επιτροπή Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής, μια πιο εμπειριστατωμένη εξέταση όλων των συνεπειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πραγματοποιείται επί του παρόντος ως έκθεση πρωτοβουλίας από την παρούσα επιτροπή.

Από τις αρχές της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, τα θέματα της οικονομικής πολιτικής ευρίσκονταν στην καρδιά της Ένωσης. Η εσωτερική αγορά με τις τέσσερις ελευθερίες της παραμένει ο κύριος στυλοβάτης της σήμερα, και θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω. Εφόσον αναθεωρούμε την θεσμική μας δομή και την κατανομή αρμοδιοτήτων, η οικονομική πολιτική δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται πλέον από μια στενή τεχνική γωνία εάν θέλουμε να επιτύχουμε στην επαναπροώθηση της ευρωπαϊκής οικονομίας και στη διατήρηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου ενώπιον της συνεχιζόμενης παγκοσμιοποίησης.

Στην ευρύτερη αυτή προσέγγιση, η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ενισχυμένη σε μεγάλο βαθμό από την επιτυχή εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος, περικλείει τώρα τη νομοθεσία για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, χωρίς την οποία δεν είναι δυνατή η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών και κεφαλαίων, καθώς και την έμμεση φορολογία, όπου η παρούσα απόκλιση, παραμένει ένα από τα μεγαλύτερα εμπόδια για την εκμετάλλευση όλων των δυνατοτήτων της ενιαίας αγοράς. Θα πρέπει επίσης να είναι σαφείς και ενοποιημένοι οι κανόνες ανταγωνισμού και η εφαρμογή του προκειμένου να παρέχεται ένα ισότιμο πεδίο δράσης. Ως εκ τούτου, όλοι αυτοί οι τομείς θα πρέπει να περιέλθουν (να παραμείνουν αντίστοιχα) στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης.

Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, έδειξε πρόσφατα την καίρια πολιτική σημασία του και τις ανεπάρκειες της τρέχουσας προσέγγισης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Για έναν πιο αποτελεσματικό και μακρόπνοο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής αλλά και των πολιτικών στον τομέα της απασχόλησης και των κοινωνικών θεμάτων προς το συμφέρον των στόχων της ευημερίας και της συνοχής, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να απομακρυνθεί από τον αρνητικό, βασιζόμενο στις κυρώσεις, συντονισμό και να στραφεί στην συνεργαζόμενη ενσωμάτωση η οποία θα βασίζεται σε θετικούς στόχους.

Ωστόσο παρόμοια στενή συνεργασία πολιτικών απαιτεί ταυτόχρονα σαφή, δημοκρατική νομιμότητα και ενοποιημένη εφαρμογή. Οι γενικές οικονομικές κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει να τεθούν από κοινού από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με βάση επίσημη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Πράγματι, αυτό σημαίνει εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης στις αποφάσεις οικονομικής πολιτικής, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία συναπόφασης και την ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής ως εκτελεστικού σκέλους της Ένωσης. Συγχρόνως, και χωρίς να εξασθενίζουν οι αντίστοιχες σφαίρες ευθύνης, τα εθνικά κοινοβούλια οφείλουν να συμμετέχουν σ' αυτήν την διαδικασία συντονισμού, συμπληρώνοντας τοιούτοτρόπως τη μέθοδο εργασίας της Ένωσης σε όλα τα επίπεδα με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση.

Η αρμοδιότητα, και μάλιστα η ηθική υποχρέωση, πρόβλεψης παρόμοιων μακρόπνων μεταρρυθμίσεων προς το συμφέρον της οικονομικής ευημερίας αναφέρεται στο Κεφάλαιο Αρχών της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο απαριθμεί μεταξύ των δραστηριοτήτων της Ένωσης «την

έγκριση οικονομικής πολιτικής η οποία βασίζεται ... στον ορισμό κοινών στόχων» (Άρθρο 4.1) προκειμένου, συγκεκριμένα, να επιτευχθεί «αρμονική, ισορροπημένη και αειφόρος ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας» καθώς επίσης «αειφόρος και αντιπληθωριστική ανάπτυξη» (Άρθρο 2).

Επιπλέον, εγκρίνοντας παρόμοια προσέγγιση η οποία τονίζει τη σημασία αποφάσεων οικονομικής πολιτικής, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα παραμείνει πιστό στο ψήφισμα-σταθμό της έκθεσης Spinelli, το Σχέδιο Συνθήκης του οποίου για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφιερώνει τον Τίτλο Ι του τμήματος Πολιτικής στην Οικονομική Πολιτική (Άρθρο 47 και επόμενα). Ενώ το έγγραφο αυτό ανάγεται στα μέσα της δεκαετίας του '80, οι διττές απαιτήσεις μιας αποτελεσματικής οικονομικής πολιτικής, η οποία θα περιλαμβάνει όλες τις πτυχές της οικονομίας, και της πλήρους συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διατύπωσή της, εξακολουθούν να ισχύουν σήμερα εάν θέλουμε να επιτευχθούν οι στόχοι της Συνθήκης και να απολαύσουν οι πολίτες ό,τι ορθώς αναμένουν από εμάς.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Επιτροπή Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής καλεί την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, που είναι αρμόδια επί της ουσίας, να συμπεριλάβει στην πρόταση ψηφίσματός της τα ακόλουθα στοιχεία:

1. εκτιμώντας τα Άρθρα 2 και 4.1 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια Ένωση θα πρέπει να περιλαμβάνει συγχρόνως θέματα μακροοικονομικής πολιτικής και την εφαρμογή και περαιτέρω ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς·
2. θεωρεί ότι οι αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης πρέπει να συνεχίσουν να περιλαμβάνουν όλες τις πτυχές της εσωτερικής αγοράς και τις «τέσσερις ελευθερίες» της, συμπεριλαμβανομένων θεμάτων ανταγωνισμού, έμμεσης φορολογίας και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών καθώς και της νομισματικής και μακροοικονομικής πολιτικής·
3. ζητεί η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία να επεκταθεί σε όλους τους τομείς του οικονομικού δικαίου, του δικαίου του ανταγωνισμού και του φορολογικού δικαίου· επαναλαμβάνει το αίτημά του για μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος με την εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης σε όλους τους τομείς στους οποίους οι αποφάσεις στο Συμβούλιο λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία· τονίζει την ανάγκη να επεκταθεί η διαδικασία συναπόφασης στην πολιτική ανταγωνισμού, όχι μόνο στις νομοθετικές πράξεις αλλά ιδίως στην αναμόρφωση της πολιτικής του ανταγωνισμού (άρθρο 83) και στην αναμόρφωση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις (άρθρο 89)·
4. θεωρεί ότι προκειμένου να επιτευχθεί καλύτερο και πιο ισορροπημένο κράμα πολιτικής, οι γενικές κατευθυντήριες αρχές σύμφωνα με το Άρθρο 99(2) της Συνθήκης περί Ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θα πρέπει να βασίζονται σε επίσημη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής·

5. ζητεί η διαδικασία που αφορά το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (άρθρο 99) να τροποποιηθεί ούτως ώστε οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών να εγκρίνονται από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, με το Συμβούλιο να λαμβάνει υπόψη τις τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου·
6. θεωρεί ότι ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, παρά την καίρια σημασία του για το κοινό συμφέρον της Ένωσης, θα πρέπει επίσης να συμπεριλαμβάνει ένα μηχανισμό για τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών για την περαιτέρω υποστήριξη της δημοκρατικής του νομιμότητας.

2 Απριλίου 2002

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των
κρατών μελών
(2001/2024(INI))

Συντάκτρια γνωμοδότησης: Diana Wallis

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά τη συνεδρίασή της στις 21 Μαρτίου 2001, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και
Εσωτερικής Αγοράς όρισε συντάκτρια γνωμοδότησης την Diana Wallis.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 27 Νοεμβρίου 2001, 26 Φεβρουαρίου 2002 και 27 Μαρτίου
2002, η επιτροπή εξέτασε το σχέδιο γνωμοδότησης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε τα κατωτέρω συμπεράσματα με
17 ψήφους υπέρ, 12 ψήφους κατά και 1 αποχή.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Giuseppe Gargani, πρόεδρος· Willi
Rothley, Ιωάννης Κουκιάδης και Bill Miller, αντιπρόεδροι· Diana Wallis, συντάκτρια
γνωμοδότησης· Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip
Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt,
José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala,
Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders,
Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim
Wuermeling και Stefano Zappalà.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ

Ένα από τα βασικά ζητήματα στη Συνέλευση και τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2004 θα είναι το "πώς να θεσπίσουμε και παρακολουθούμε μια ακριβέστερη οριοθέτηση των εξουσιών μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, αντικατοπτρίζοντας την αρχή της επικουρικότητας."

‘Κατάλογος αρμοδιοτήτων’;

Η ιδέα αυστηρού καταλόγου αρμοδιοτήτων μπορεί να φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, ελκυστική δεδομένης της σημερινής κατάστασης. Όμως, παρότι θα δημιουργήσει μεγαλύτερη βεβαιότητα, θα εισάγει ακαμψία στα θεσμικά όργανα, τα οποία έχουν προοδεύσει εξ αιτίας, σε μεγάλο βαθμό, της ικανότητάς τους για ευελιξία σε καιρούς μεγάλων μεταβολών. Μέχρι τούδε, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επιτεύχθηκε μέσω κοινών στόχων, όπως η θέσπιση της Εσωτερικής Αγοράς, που ακόμη και σήμερα συνιστά εξελισσόμενη διαδικασία που δεν έχει τερματιστεί.

Πράγματι, υπάρχει ίσως εγγενής αντίφαση στη θέσπιση και παρακολούθηση της κατανομής εξουσιών.

Θέσπιση της οριοθέτησης των εξουσιών – διασαφήνιση του *status quo*

Αντί να θεσπιστεί αυστηρή οριοθέτηση των εξουσιών, θα έπρεπε να διασαφηνιστεί η επικρατούσα κατάσταση.

Η διασαφήνιση των εξουσιών θα βοηθήσει τους πολίτες να αντιληφθούν καλύτερα την πραγματικότητα όσον αφορά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας στην ΕΕ. Η διάκριση μεταξύ κοινών και αποκλειστικών εξουσιών πρέπει να καταστεί σαφής στις συνθήκες. Η συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι η ΕΕ ασκεί ελάχιστες αποκλειστικές εξουσίες μπορεί να συμβάλει στην αναίρεση της εντύπωσης ότι εντείνεται σταδιακά η συγκέντρωση εξουσιών στις Βρυξέλλες και να περιορίσει την αντίληψη ότι η ΕΕ συνιστά απειλή κατά της εθνικής ή περιφερειακής ταυτότητας.

Τέλος, η προσέγγιση αυτή, αντί να θεσπίζει ομάδα αρμοδιοτήτων, θα επιβεβαιώσει το γεγονός ότι η δυναμική και μεταβαλλόμενη κατανομή εξουσιών είναι ζωτικής σημασίας για τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως για το στόχο της ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς.

Παρακολούθηση της οριοθέτησης των εξουσιών – θεσμοθέτηση της επικουρικότητας

Η αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι η λήψη αποφάσεων πρέπει να πραγματοποιείται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη.

Πρόκειται για ένα δυναμικά δυναμικό μέσο με το οποίο κατανέμονται οι αρμοδιότητες μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών. Όμως, για διάφορους λόγους, η επικουρικότητα δεν αποδείχθηκε αποτελεσματική για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Κατ' αρχήν, η επικουρικότητα παραμένει επί του παρόντος μία μάλλον αδόμητη πολιτική διαδικασία. Εάν θέλουμε να διαδραματίσει ζωτικό ρόλο στην παρακολούθηση της κατανομής εξουσιών, θα πρέπει να θεσμοθετηθεί και καταστεί πιο ορατή η εφαρμογή της.

Κατά δεύτερον, θεσμικός φύλακας της αρχής της επικουρικότητας υπήρξε μάλλον το Συμβούλιο των Υπουργών, πέραν του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου υπό το δικαστικό του ρόλο. Όμως, οι λόγοι που στηρίζουν τη θέση ενός κράτους μέλους στα πλαίσια του Συμβουλίου επί οιοδήποτε θέματος δεν αντιπροσωπεύουν αναγκαστικά τα συμφέροντα των πολιτών ή των περιοχών του.

Κατά τρίτον, οι περιοχές συνιστούν λογικό αλλά υποτιμημένο μέσο με το οποίο μπορεί να καταστεί η αρχή της επικουρικότητας αποτελεσματικότερη. Οι περιοχές βρίσκονται σε καλή στρατηγική θέση για να αντιμετωπίζουν την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, έχοντας έτσι ιδιαίτερα βαθιά αντίληψη στα θέματα επικουρικότητας. Επιπλέον, οι περιοχές βρίσκονται ίσως σε καλύτερη θέση για να αιτιολογήσουν και εξηγήσουν την αρχή της επικουρικότητας στους πολίτες τους.

Για να καταστεί η αρχή της επικουρικότητας μία αποτελεσματική θεσμοθετημένη πολιτική διαδικασία, θα πρέπει όλα τα θεσμικά όργανα να εφαρμόσουν μεγαλύτερο άνοιγμα και διαφάνεια.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς καλεί την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, που είναι αρμόδια επί της ουσίας, να περιλάβει στην πρόταση ψηφίσματός της τα ακόλουθα στοιχεία:

1. επισημαίνει ότι το αποφασιστικό κριτήριο για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ μιας διευρυμένης Ένωσης και των κρατών μελών της πρέπει να είναι η προβλεψιμότητα της κοινοτικής δράσης· τα κράτη μέλη και οι πολίτες θα αναγνωρίζουν την κοινοτική νομοθεσία σε διαρκή βάση, μόνον εάν είναι σε θέση να προβλέπουν σαφώς εκ των προτέρων τους τομείς στους οποίους η ΕΕ θα αναπτύξει δράση·
2. η Ένωση βασίζεται στη ρητή κατανομή αρμοδιοτήτων, δηλαδή οι αρμοδιότητές της δεν είναι ποτέ υποδηλούμενες· η εν λόγω αρχή της ρητής κατανομής των αρμοδιοτήτων προϋποθέτει ότι η Ένωση δεν αναμειγνύεται σε ζητήματα για τα οποία δεν έχει λάβει ρητή εντολή· ωστόσο, εναπόκειται στην Ένωση να λάβει όλα τα μέτρα που απαιτούνται για την εκτέλεση της εντολής της, την επίτευξη των στόχων και την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που της έχουν ανατεθεί·
3. ζητεί, για το λόγο αυτό, να διατυπωθεί με μεγαλύτερη σαφήνεια το άρθρο 5 της Συνθήκης κατά τρόπον ώστε να ενισχυθεί η βασική αρχή της αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ, να διασαφηνισθούν οι γενικές νομοθετικές αρμοδιότητες των κρατών μελών και να διευκρινισθεί η ανάληψη μικτών αρμοδιοτήτων·

4. το άρθρο 5 της Συνθήκης πρέπει να επαναδιατυπωθεί κατά τέτοιο τρόπο που να αντικατοπτρίζει καλύτερα την πραγματικότητα και να διευκρινίζει ποιες αρμοδιότητες είναι αποκλειστικές και ποιες (η πλειονότητα) ασκούνται από κοινού από την Ένωση και τα κράτη μέλη·
5. επισημαίνει ότι, όσον αφορά το ζήτημα του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ισχύει πρωταρχικά η αρμοδιότητα των κρατών μελών ("πρωταρχική αρμοδιότητα"), ενώ η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να βασίζεται ρητά σε ακριβή και σαφή εντολή για ανάληψη δράσης ("ανάθεση αρμοδιότητας")·
6. θεωρεί ότι οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να ταξινομηθούν σε αποκλειστικές, μεικτές και συμπληρωματικές αρμοδιότητες και ότι, στους επιμέρους τομείς αρμοδιότητας πρέπει να καθορισθεί επακριβώς ο βαθμός στον οποίο οι αρμοδιότητες της ΕΕ υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες των κρατών μελών·
7. η αρχή της επικουρικότητας έχει πολιτική αξία, καθώς αποσκοπεί στη διασφάλιση του γεγονότος ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται προς όφελος των πολιτών· πρόκειται για μια δυναμική προσέγγιση που πρέπει να εφαρμόζεται για τους προκαθορισμένους στόχους ανάλογα με την εξέλιξή τους· ταυτόχρονα όμως η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί ένα δεσμευτικό κανόνα συνταγματικού χαρακτήρα τον οποίο πρέπει να τηρούν τόσο τα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσο και τα κράτη μέλη· δεν πρέπει όμως να αποτελεί εμπόδιο στη νόμιμη άσκηση, εκ μέρους της Ένωσης, των κατανεμημένων αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί και ακόμη περισσότερο δεν πρέπει να εμποδίζει την ανάπτυξη δράσεων για τις οποίες η Ένωση διαθέτει αποκλειστικές αρμοδιότητες·
8. πρέπει να τονισθεί ότι η αρχή της επικουρικότητας θα πρέπει να αξιοποιηθεί ως αρχή που δίδει ώθηση για την ανάληψη δράσης εκ μέρους της Ένωσης στους τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, εάν και στο βαθμό που οι στόχοι των σχεδιαζόμενων δράσεων δεν μπορούν να υλοποιηθούν ικανοποιητικά από τα κράτη μέλη και, κατά συνέπεια, λόγω της κλίμακας ή των συνεπειών των εν λόγω δράσεων, μπορούν να υλοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο·
9. θεωρεί ότι είναι σημαντικό να καταστεί σαφές ότι οι γενικοί στόχοι των Συνθηκών, όπως είναι οι οριζόντιες ρήτρες, σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι στόχοι της Ένωσης κατά την εκτέλεση επιμέρους πολιτικών, δεν δικαιολογούν την ανάληψη νομοθετικών εξουσιών·
10. προτείνει να επιτραπεί η κοινή χρηματοδότηση δράσεων από την ΕΕ και τα κράτη μέλη, μόνον εάν η χρηματοδότηση αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται ρητά από τη Συνθήκη· η κοινή χρηματοδότηση πιλοτικών προγραμμάτων σε τομείς για τους οποίους η Συνθήκη δεν εκχωρεί ρητή αρμοδιότητα, οδηγεί τελικά σε μια υφέρπουσα "κοινοτικοποίηση" της εν λόγω αρμοδιότητας· ωστόσο, η μεταβίβαση της αρμοδιότητας μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνον ρητά και κατόπιν πολιτικής αποφάσεως·
11. η ενσωμάτωση της αρχής της επικουρικότητας στο μελλοντικό ευρωπαϊκό σύνταγμα πρέπει να αποσκοπεί συγκεκριμένα στη ρύθμιση του καθορισμού και της εκτέλεσης πρωτοβουλιών της Ένωσης επί τη βάση των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται από τα

κράτη μέλη, χωρίς να επηρεάζεται με οιοδήποτε τρόπο η κατανομή των αρμοδιοτήτων εντός των κρατών μελών·

12. αναγνωρίζει την ανάγκη ρήτρας παρέκκλισης για μη προβλέψιμες δραστηριότητες της ΕΕ· ζητεί όμως να επαναδιατυπωθεί το άρθρο 308 της Συνθήκης κατά τρόπον ώστε κάθε δράση της ΕΕ που στηρίζεται σε αυτή τη νομική βάση να προϋποθέτει τη συναπόφαση του Κοινοβουλίου, προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο τομείς, οι οποίοι ενέπιπταν προηγουμένως στην αρμοδιότητα συναπόφασης των εθνικών Κοινοβουλίων, να εξαιρούνται από κάθε απαίτηση κοινοβουλευτικής συμμετοχής, βάσει του άρθρου 308 της Συνθήκης· ζητεί επίσης τα μέτρα που θεσπίζονται σύμφωνα με αυτή τη νομική βάση να ισχύουν μέχρι την επόμενη αναθεώρηση της Συνθήκης, κατά την οποία θα πρέπει να αποφασισθεί εάν μία ρύθμιση που αφορά τις ρυθμιστικές εξουσίες θα ενσωματωθεί στη Συνθήκη ή εάν οι εξουσίες δεν πρέπει να συνεχίσουν να ασκούνται σε επίπεδο ΕΕ· αυτή είναι η μόνη λύση που ταιριάζει με τον χαρακτήρα παρέκκλισης του άρθρου 308 της Συνθήκης·
13. ζητεί, στο πλαίσιο όλων των νομοθετικών προτάσεων της ΕΕ, να καθιερωθεί η λεπτομερής εξέταση της επικουρικότητας βάσει ελέγχιμων από την άποψη του δικαίου κριτηρίων· τούτο θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά το πρότυπο της διαδικασίας για την εξέταση της νομικής βάσης· πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η εξέταση της επικουρικότητας δεν αποτελεί ζήτημα πολιτικών σκοπιμοτήτων και αποφάσεων, αλλά ζήτημα συνταγματικής σημασίας· τάσσεται υπέρ του αναδρομικού ελέγχου, είτε μέσω χωριστού δικαστηρίου είτε μέσω Τμήματος του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που θα είναι αρμόδιο για θέματα που αφορούν την αρχή της επικουρικότητας και θα απαρτίζεται από δικαστές συνταγματικών δικαστηρίων των κρατών μελών·
14. θεωρεί ότι οι μορφές κοινοτικής δράσης, όπως είναι η ρύθμιση, η εναρμόνιση, ο συντονισμός, τα συμπληρωματικά μέτρα, καθώς και τα μέσα δράσης (οδηγία, κανονισμός, απόφαση, γνωμοδότηση, σύσταση) πρέπει να ορισθούν επακριβώς·
15. ζητεί τον καθορισμό γενικού δικαιώματος του Κοινοβουλίου να διατυπώνει επιφυλάξεις όσον αφορά τον ανοικτό συντονισμό· η μέθοδος του ανοικτού συντονισμού δεν μπορεί να οδηγήσει σε μεταβίβαση των νομοθετικών εξουσιών στην εκτελεστική εξουσία· ως εκ τούτου η χρησιμοποίηση αυτής της μεθόδου απαιτεί προηγούμενη κοινοβουλευτική εξουσιοδότηση·
16. επισημαίνει ότι, εάν θέλουμε να έχει η επικουρικότητα πραγματικό νόημα, θα πρέπει οι περιφέρειες της ΕΕ να διαδραματίζουν μεγαλύτερο ρόλο· αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την αναγνώριση στις πιο αυτόνομες περιοχές του καθεστώτος του 'Εταίρου της Ένωσης' που προτείνει ο εισηγητής, εάν το συνταγματικό καθεστώς μιας περιφέρειας πληροί τα καθορισμένα κριτήρια και εάν αυτό υποστηρίζεται από τα κράτη μέλη τους· βέβαια, ο ρόλος των περιφερειών πρέπει να μπορεί να επεκτείνεται πολύ πέραν του απλού ρόλου ενός εκτελεστικού πράκτορα που εκτίθεται στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για τη Διακυβέρνηση·

17. επισημαίνει ότι η παρούσα συζήτηση για την οριοθέτηση των εξουσιών είναι θεμελιώδους σημασίας για τη συζήτηση που αφορά το μέλλον της Ευρώπης, ιδίως στο πλαίσιο της διαβεβαίωσης και ενημέρωσης των πολιτών της Ευρώπης σχετικά με τις εξουσίες της ΕΕ και τους περιορισμούς τους· εμμένει συνεπώς ότι οιαδήποτε ρύθμιση προκύψει από την επικείμενη Συνέλευση πρέπει να είναι ελεύθερα προσβάσιμη στο Διαδίκτυο και να τίθεται υπ' όψη των πολιτών της Ευρώπης και ότι την ευθύνη για την εν λόγω κοινοποίηση φέρουν τα κράτη μέλη· επιπλέον οι κυβερνήσεις των υποψηφίων προς ένταξη χωρών πρέπει να είναι υπεύθυνες στο να κοινοποιείται κάθε ρύθμιση στους πολίτες τους·
18. θεωρεί ότι ο προς κατάρτιση κατάλογος των εξουσιών της ΕΕ πρέπει να αναθεωρείται τακτικά· θεωρεί ότι χρονική περίοδος οκτώ ετών είναι κατάλληλη προς το σκοπό αυτό·

18 Οκτωβρίου 2001

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών
(2001/2024(INI))

Συντάκτρια γνωμοδότησης: Elisabeth Schroedter

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά τη συνεδρίασή της στις 25 Απριλίου 2001, η Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής, Μεταφορών και Τουρισμού όρισε συντάκτρια γνωμοδότησης την κ. Elisabeth Schroedter.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 29 Μαΐου 2001, 10 Ιουλίου 2001 και 10 Οκτωβρίου 2001, η επιτροπή εξέτασε το σχέδιο γνωμοδότησης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε τα κατωτέρω συμπεράσματα με 36 ψήφους υπέρ, 0 ψήφους κατά και 3 αποχές.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Κωνσταντίνος Χατζηδάκης, πρόεδρος· Εμμανουήλ Μαστοράκης και Rijk van Dam, αντιπρόεδροι· Elisabeth Schroedter, συντάκτρια γνωμοδότησης και Εμμανουήλ Μπακόπουλος, Rolf Berend, Hans Blokland (αναπλ. Alain Esclopé, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (αναπλ. Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (αναπλ. Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (αναπλ. Margie Sudre, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen και Mark Francis Watts.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ

Βασικά Έγγραφα

Στο πλαίσιο της δήλωσής του σχετικά με το «Μέλλον της Ένωσης» το Συμβούλιο αποφάσισε κατά τη σύνοδο κορυφής στη Νίκαια, μεταξύ άλλων, να εξετάσει «πώς θα πραγματοποιηθεί και, εν συνεχεία, θα διατηρηθεί η ακριβέστερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών η οποία θα συνάδει προς την αρχή της επικουρικότητας»¹. Στόχος είναι να βελτιωθεί η δικαιοπρακτική ικανότητα και η λειτουργία της ΕΕ και να περιβληθούν με μεγαλύτερη διαφάνεια για τους πολίτες των μελών, αμφοτέρων των φύλων, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σχετικό πολιτικό αίτημα προήλθε από τις περιφέρειες των οποίων οι νομοθετικές εξουσίες θίγονται άμεσα από τις αποφάσεις της ΕΕ. Τούτο αφορά ιδίως περιφέρειες στο Βέλγιο, τη Γερμανία, τη Μεγάλη Βρετανία, την Αυστρία και την Ισπανία.

Στη Συνθήκη του Μάαστριχτ έχει κατοχυρωθεί η αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5 ΣΕΚ). Το άρθρο αυτό ορίζει ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσον το δυνατό πλησιέστερα προς τον πολίτη και η Κοινότητα δρα μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δύνανται να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Ωστόσο η Συνθήκη αναφέρεται μόνο στην υπαγωγή αρμοδιοτήτων σε κοινοτικό επίπεδο ή σε επίπεδο κρατών μελών γενικότερα. Δεν λαμβάνει άμεσα υπόψη τις αρμοδιότητες των περιφερειών.

Οι Συνθήκες περιλαμβάνουν αποκλειστικά αρμοδιότητες της ΕΕ (π.χ. όσον αφορά το εξωτερικό εμπόριο, το διασυνοριακό ανταγωνισμό, το νόμισμα) και αρμοδιότητες πλαίσιο (π.χ. διαρθρωτική πολιτική, έρευνα). Στους περισσότερους τομείς κοινοτικής πολιτικής το ευρωπαϊκό επίπεδο ασκεί καθήκοντα συντονισμού. Η εφαρμογή καθώς και ο τρόπος με τον οποίο συμμετέχουν στο πλαίσιο αυτό οι περιφέρειες εναπόκειται στην ευθύνη των κρατών μελών.

Οι ευρωπαϊκές διαδικασίες ολοκλήρωσης δεν επιτρέπεται να οδηγήσουν σε συγκέντρωση αρμοδιοτήτων οι οποίες μπορούν να ρυθμιστούν καλύτερα σε κατώτερο επίπεδο φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η κοινωνική, οικονομική και πολιτισμική πολυμορφία και οι περιφερειακές ιδιαιτερότητες πρέπει να διατηρηθούν στη διευρυμένη Ένωση. Για το λόγο αυτό πρέπει να προωθηθεί η σημασία των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ο ειδικός ρόλος των περιφερειών με νομοθετικές εξουσίες

Κατά την πορεία της διαδικασίας ολοκλήρωσης τα κράτη μέλη έχουν εκχωρήσει επίσης στην ΕΕ καθήκοντα τα οποία, εν μέρει ή μάλιστα και πλήρως, εμπίπτουν στη δικαιοδοσία περιφερειών με νομοθετικές εξουσίες. Η αρμοδιότητα των περιφερειών στους διάφορους τομείς πολιτικής ορίζεται στο πλαίσιο του οικείου εθνικού συντάγματος. Οι περιφέρειες δεν συμμετείχαν άμεσα σε αυτές τις μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων. Είναι ευνόητο ότι αμύνονται κατά της σιωπηρής υπόσκαψης των συνταγματικών εξουσιών τους. Ζητούν έναν κατάλογο αρμοδιοτήτων και, συνεπώς, ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον επιθυμούν να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων για εκχώρηση στο ευρωπαϊκό επίπεδο αρμοδιοτήτων οι οποίες τις αφορούν. Οι αρμοδιότητες θα έπρεπε να μεταβιβάζονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο μόνον

¹ Δήλωση για το μέλλον της Ένωσης, Συνθήκη της Νίκαιας (ΕΕ C80/σελ 85 της 10-3-2001)

εφόσον τηρούνται οι αρχές της επικουρικότητας, της δημοκρατικής επιρροής και της αναλογικότητας.

Φορείς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Η προϊούσα ολοκλήρωση της ΕΕ και η ελευθέρωση πολλών λειτουργιών που αφορούν τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, επεμβαίνουν δραστικά στη λειτουργία αυτοδιαχείρισης των φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Σχετικά παραδείγματα εντοπίζονται στη «στρατηγική της Λισσαβόνας» για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς καθώς και στις αποφάσεις της Στοκχόλμης. Εδώ, καθήκοντα τα οποία έως σήμερα εντάσσονταν στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και προστατεύονταν από το άρθρο 16 των Συνθηκών, υπάγονται τώρα στους κανόνες ανταγωνισμού της Κοινότητας. Με αυτό δημιουργήθηκε κενό όσον αφορά την ασφάλεια δικαίου για τους φορείς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε οικονομικές δραστηριότητες οι οποίες έως σήμερα υπηρετούσαν την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Σε ορισμένες περιπτώσεις έμμεσης επιρροής ευρωπαϊκών δραστηριοτήτων στο έργο της αυτοδιοίκησης η ευρωπαϊκή νομοθεσία καλεί τα κράτη μέλη να προβλέπουν τη σύμπραξη των φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Τούτο συμβαίνει έως σήμερα μόνο σε ανεπαρκή βαθμό και δεν ελέγχεται από την Επιτροπή. Ως εκ τούτου είναι ευνόητο το αίτημα να συμμετέχουν στην προπαρασκευή των νομοθετικών διαδικασιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες άπτονται εξουσιών αυτοδιαχείρισης των φορέων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, οι εκπρόσωποι των εν λόγω φορέων.

Επιτροπή Περιφερειών

Ήδη στο πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ οι περιφέρειες με νομοθετικές εξουσίες είχαν απαιτήσει την άσκηση των δικαιωμάτων τους συμμετοχής. Τότε δημιουργήθηκε η Επιτροπή Περιφερειών στην οποία δόθηκαν δικαιώματα διαβούλευσης. Δεν διατυπώθηκε όμως κανένας κοινός ορισμός για το ποια Όργανα μπορούν να αποστέλλουν εκπροσώπους στην Επιτροπή Περιφερειών. Ούτως ή άλλως ο ορισμός των εκπροσώπων επαφίεται αποκλειστικά στα κράτη μέλη. Αυτά όρισαν, σύμφωνα με τα οικεία διαφορετικά συντάγματά τους, τόσο εκπροσώπους περιφερειών με νομοθετικές εξουσίες όσο και εκπροσώπους φορέων τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθώς και εκπροσώπους της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας των εν λόγω περιφερειών.

Στο πλαίσιο μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής δομής θα ήταν δυνατόν να δημιουργηθεί, με την ενδυνάμωση της Επιτροπής Περιφερειών και μια σαφή σύνθεσή της, ένα μέσο για τη συμμετοχή των περιφερειών με νομοθετικές εξουσίες ή ισοδύναμες αρμοδιότητες.

Η κατανομή αρμοδιοτήτων πρέπει να ενισχύει το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο

Το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο του οποίου αποστολή είναι να καθιστά δυνατή για όλους τους πολίτες της Ένωσης, ανεξάρτητα από την περιφερειακή τοποθέτηση ή την κοινωνική θέση τους, ίσο βιοτικό επίπεδο, ασκεί βασική λειτουργία στη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ. Ως εκ τούτου η συντάκτρια γνωμοδότησης θεωρεί αντιπαραγωγική την άρση ή/και τον περιορισμό της γενικής αρμοδιότητας της ΕΕ στον τομέα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και της στήριξης της υπαίθρου (2ος πυλώνας της ΚΓΠ).

Συνταγματικές αρχές όσον αφορά την οριοθέτηση αρμοδιοτήτων

Η οριοθέτηση αρμοδιοτήτων πρέπει στο μέλλον να ανθέξει στη δυναμική της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Ένας άκαμptos κατάλογος αρμοδιοτήτων δεν ενδείκνυται ως το κατάλληλο προς τούτο μέσο. Για το λόγο αυτό η συντάκτρια της γνωμοδότησης είναι της γνώμης ότι η οριοθέτηση αρμοδιοτήτων θα έπρεπε να ρυθμιστεί βάσει των αρχών του συνταγματικού δικαίου. Οι βασικές αυτές αρχές καθιστούν δυνατή την επίτευξη της οριοθέτησης αρμοδιοτήτων ανεξάρτητα από το στάδιο της ολοκλήρωσης. Κατ' αρχήν θα έπρεπε οι αρχές αυτές να έχουν ως γνώμονα τη δημοκρατία, τη διαφάνεια, την επικουρικότητα, τη συμμετοχή και την εγγύτητα προς τον πολίτη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής, Μεταφορών και Τουρισμού καλεί την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, που είναι αρμόδια επί της ουσίας, να συμπεριλάβει στην πρόταση ψηφίσματός της τα ακόλουθα στοιχεία:

1. διαπιστώνει ότι κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στο ευρωπαϊκό επίπεδο σημειώνονται ολοένα συχνότερα παρεμβάσεις στις αρμοδιότητες των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης και, ως εκ τούτου, ζητεί τη διαφύλαξη της αυτονομίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών· υποστηρίζει ότι η ΕΕ πρέπει να εστιάσει τις προσπάθειές της σε βασικά καθήκοντα, τα οποία μπορούν να ασκηθούν μόνο σε ευρωπαϊκό επίπεδο·
2. υποστηρίζει μια καλύτερη συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων δράσης της ΕΕ μέσω της απαρίθμησης και της ακριβούς περιγραφής των μορφών και των μέσων δράσης της ΕΕ· πρέπει επίσης να διευκρινισθεί ότι οι στόχοι που τίθενται στις Συνθήκες και οι οριζόντιες ρήτρες δεν αιτιολογούν καμία αρμοδιότητα για την ΕΕ· πρέπει να διευκρινισθούν ασαφείς ή υπερβολικά γενικές ρήτρες αρμοδιοτήτων (π.χ. γενικές ρήτρες)·
3. διαπιστώνει ότι ο βαθμός θεσμικής αποκέντρωσης και συνταγματοποίησης των τοπικών και περιφερειακών εξουσιών είναι πολύ διαφορετικός μεταξύ των 15 κρατών μελών.
4. προτείνει κατάλογο βασικών αρχών που πρέπει να διέπουν τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων:
 - **αρχή της δημοκρατίας:** ανάγκη προώθησης της ενεργού νομιμοποίησης των ομόσπονδων κρατών, των αυτόνομων περιφερειών και των άλλων εδαφικών ενότητων με νομοθετικές εξουσίες και αποκλειστικές αρμοδιότητες, ήτοι αυτών που κατοχυρώνονται συνταγματικώς ως περιφέρειες, προκειμένου να μπορούν, προασπίζοντας τα δικαιώματα και τα συμφέροντά τους, να υποβάλουν αιτήματα διαβούλευσης, προσφυγές και αιτήσεις στα ευρωπαϊκά δικαστήρια, εννοούμενου ότι τα τελευταία θα έχουν τη νομική δυνατότητα και αρμοδιότητα να εκδικάζουν σχετικές υποθέσεις ή αντιδικίες και να αποφαινούνται επ' αυτών·
 - **αρχή της επικουρικότητας:** η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει, στο πλαίσιο αυτό, να περιορίζεται στην άσκηση μιας σαφώς προσδιορισμένης αρμοδιότητας για τη θέσπιση νομοθεσίας πλαισίου, ιδίως στον τομέα της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής· η

αποσαφήνιση των επιμέρους ζητημάτων και οι αποφάσεις σχετικά με τη χρήση των ευρωπαϊκών κονδυλίων για ατομικά σχέδια πρέπει να ανατεθούν στους υπευθύνους για την περιφερειακή πολιτική του εκάστοτε επιπέδου ανάλογα με το κράτος μέλος, πράγμα το οποίο θα συμβάδιζε μελλοντικά με την αρχή της επικουρικότητας· ο προσδιορισμός των βασικών σημείων της περιφερειακής πολιτικής στο πλαίσιο μιας πραγματικής διαδικασίας «από τη βάση προς τα επάνω» θα καθιστούσε επίσης δυνατή την τήρηση του πνεύματος της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων του 1999·

- **αρχή της διαφάνειας:** εξασφάλιση δημοκρατικού ελέγχου, όταν μεταβιβάζονται αρμοδιότητες στο ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και διασφάλιση της δημοκρατικής επιρροής από το περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, εάν τίγονται άμεσα ή έμμεσα οι αρμοδιότητές του·
 - **αρχή της συμμετοχής:** συμμετοχή των περιφερειών στη λήψη αποφάσεων από τις οποίες τίγονται έμμεσα ή άμεσα όταν οι αρμοδιότητες μεταβιβάζονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο, ακόμα και εάν πρόκειται για μεταβίβαση καθηκόντων συντονισμού·
 - **αρχή της αλληλεγγύης:** αναγνώριση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης ως σημαντικού και απαραίτητου στοιχείου της διαδικασίας ευρωπαϊκής ενοποίησης·
5. θεωρεί απαραίτητο να επέλθουν βελτιώσεις όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας· ζητεί, στο πλαίσιο αυτό, από τα κράτη μέλη να επιδιώξουν, με βάση τα Συντάγματά τους, να συμμετάσχουν στις συνταγματικές διαδικασίες της Ένωσης, σε επίπεδο διατύπωσης, και οι περιφέρειες με νομοθετικές εξουσίες που τίγονται άμεσα από αυτές· ζητεί την ενίσχυση των νομοθετικών και ελεγκτικών καθηκόντων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως νομοθετικού σώματος εκλεγόμενου άμεσα από τους πολίτες, και τονίζει τον κεντρικό του ρόλο στην τήρηση του καταλόγου των αρχών· θεωρεί επίσης αναγκαία την επανεξέταση των θεσμικών σχέσεων της Επιτροπής Περιφερειών προς το Κοινοβούλιο και προς τα άλλα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο προπαρασκευαστικό νομοθετικό στάδιο και στον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας·
6. ζητεί την πλήρη ενίσχυση της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και τη θεσμική αναβάθμισή της με τη συμμετοχή εκπροσώπων της στο προκαταρκτικό στάδιο νομοθετικών πρωτοβουλιών σε περίπτωση που οι ευρωπαϊκές αποφάσεις έχουν άμεση ή έμμεση επίδραση σε αυτή την αυτοδιοίκηση· ζητεί επίσης να υποχρεωθούν τα κράτη μέλη να ζητούν τη γνώμη του επιπέδου αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου· υπογραμμίζει τη σημασία του άρθρου 16 της Συνθήκης ΕΚ και επικρίνει στο πλαίσιο αυτό την σιωπηρή υπόσκαψη της νομικής ασφάλειας στον τομέα υπηρεσιών κοινής ωφέλειας· ζητεί να ενισχυθούν οι εν λόγω υπηρεσίες καθώς και η οικονομική και κοινωνική συνοχή ως βασική θεμελιώδης αρχή για την περαιτέρω ανέλιξη της Συνθήκης.