



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Βρυξέλλες, 3 Σεπτεμβρίου 2002 (05.09)
(OR. fr)

CONV 229/02

CONTRIB 78

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της :	Γραμματείας
προς τη :	Συνέλευση
Θέμα :	Ανακοίνωση της Επιτροπής, που διαβιβάστηκε από τους κκ. Barnier και Vitorino, μέλη της Συνέλευσης: "Ανακοίνωση της Επιτροπής προς τη Συνέλευση, της 22ας Μαΐου 2002: Ένα σχέδιο για την Ευρωπαϊκή Ένωση"

Ο Γενικός Γραμματέας της Συνέλευσης έλαβε από τους κκ. Barnier και Vitorino, μέλη της Συνέλευσης, την επισυναπτόμενη ανακοίνωση της Επιτροπής. Οι κκ. Barnier και Vitorino επιστούν την προσοχή των μελών της Συνέλευσης στην ανακοίνωση αυτή.



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 22.5.2002
COM(2002) 247 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΕΝΑ ΟΡΑΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Ένα όραμα, τρεις θεμελιώδεις αποστολές.....	5
1.1.	Η Ένωση πρέπει να ασκήσει το ρόλο της ως παγκόσμια δύναμη.....	5
1.2.	Η Ένωση πρέπει να αναπτύξει έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.....	8
1.3.	Η Ένωση πρέπει να εδραιώσει το μοντέλο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξής της: ευημερία και αλληλεγγύη	11
2.	Μια συνταγματική συνθήκη	15
2.1.	Εκπόνηση μιας συνταγματικής συνθήκης.....	15
2.2.	Διασαφήνιση του τρόπου με τον οποίο η Ένωση ασκεί και υλοποιεί τις αρμοδιότητές της.....	17
2.3.	Να εξασφαλιστεί η τήρηση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.....	21

ΕΝΑ ΟΡΑΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η ευρωπαϊκή οικοδόμηση είχε ως αποτέλεσμα πενήντα χρόνια ειρήνης και ευημερίας. Η δημοκρατία, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και οι θεμελιώδεις ελευθερίες αποτελούν τα ίδια τα θεμέλια αυτής της ένωσης κρατών και λαών. Η Ένωση που βασίζεται σε αυτό το σύνολο δημοκρατικών αξιών, αποτελεί έναν ακαταμάχητο πόλο έλξης όπως φαίνεται από τη διαδικασία της διεύρυνσης η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη.

Το Δεκέμβριο του 2000 τα κράτη μέλη έλαβαν στη Νίκαια τις αναγκαίες αποφάσεις για να εξασφαλίσουν από την τεχνική άποψη την προσχώρηση των νέων κρατών. Όμως δεν συζητήθηκαν ούτε η κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ούτε η έκταση των έργων που θέλουμε να υλοποιήσουμε μαζί. Στο εγγύς μέλλον, ο αριθμός των κρατών μελών μπορεί σχεδόν να διπλασιαστεί. Η πρόκληση σε αυτή τη διαδικασία είναι να επεκταθούν στις γειτονικές ευρωπαϊκές χώρες οι συνθήκες ειρήνης, αλληλεγγύης και οικονομικής ανάπτυξης τις οποίες απολαμβάνουμε σήμερα και να διαμορφωθεί ένα κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο που είναι το κλειδί για την εκπλήρωση του ευρωπαϊκού οράματος.

Συνεπώς το ερώτημα το οποίο τίθεται είναι **πώς** η διευρυμένη Ένωση θα μπορέσει να εκπληρώσει τις θεμελιώδεις αποστολές της και πώς θα καταφέρει να διατηρήσει την ικανότητά λήψης αποφάσεων και τη συνοχή της, ώστε να παραμείνει εφικτή η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Γενικά φαίνεται ότι οι πολίτες ότι θέλουν την Ευρώπη, ωστόσο θέλουν να καταλάβουν καλύτερα την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Απέναντι στην Ένωση, οι ευρωπαίοι πολίτες διατυπώνουν σαφή αιτήματα: διατήρηση της ειρήνης και της ασφάλειας, καταπολέμηση της ανεργίας, του οργανωμένου εγκλήματος και του παράνομου εμπορίου, μείωση της φτώχειας, εξασφάλιση της ισότητας των ευκαιριών για τις γυναίκες, προστασία του περιβάλλοντος, διασφάλιση της ποιότητας και της ασφάλειας των προϊόντων... Περιμένουν περισσότερη ασφάλεια και σταθερότητα στο εσωτερικό της Ένωσης και περισσότερες δεσμεύσεις στη διεθνή σκηνή. Θέλουν περισσότερη σαφήνεια, περισσότερο δημοκρατικό έλεγχο, ζητούν μια Ένωση που να σέβεται τις εθνικές ταυτότητες, μια Ένωση που να ενθαρρύνει και να προστατεύει, μια νέα μορφή οργάνωσης, η οποία

να απέχει κατά πολύ από το μύθο του "υπερ-κράτους".

Με το ευρώ, η μεγάλη πλειονότητα των ευρωπαίων πολιτών πέρασαν με ωριμότητα και πεποίθηση σε ένα μη αναστρέψιμο στάδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Ένωση πρέπει να αφουγκράζεται τις προσδοκίες, να δείχνει ότι διαθέτει τις ικανότητες και την αναγκαία βούληση για να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις.

Επειδή οι οικονομίες των κρατών μελών δεν θα μπορούν να σταθεροποιηθούν, να δημιουργήσουν θέσεις εργασίας και να διατηρήσουν την κοινωνική ισορροπία χωρίς ισχυρές κοινές πολιτικές και χωρίς ευρωπαϊκό συντονισμό σε βάθος, **πρέπει να συνεργαστούμε για να προετοιμάσουμε το οικονομικό και το κοινωνικό μέλλον των νέων γενιών.**

Επειδή η μεμονωμένη δράση ενός κράτους μέλους δεν επιτρέπει να εξασφαλιστεί πλήρως ο έλεγχος των συνόρων ούτε η καταπολέμηση της διεθνούς εγκληματικότητας, **πρέπει να δοθεί μια κοινή απάντηση στα μεταναστευτικά φαινόμενα.** Επειδή η συμμετοχή στην Ένωση σημαίνει ελευθερία, δημοκρατία και σεβασμό των θεμελιωδών αξιών, **πρέπει να εδραιωθεί και να αναπτυχθεί ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας και δικαιοσύνης και να δοθεί επιτέλους στην ευρωπαϊκή ιθαγένεια το πραγματικό νόημα** η οποία ενισχύει την εθνική ιθαγένεια, χωρίς να την αντικαθιστά.

Επειδή η μεμονωμένη φωνή ενός κράτους δεν επαρκεί πλέον, **η Ένωση πρέπει να ασκήσει το ρόλο της ως παγκόσμια δύναμη** · πρέπει να καθιερωθεί, με τις δικές της αξίες, ως **παράγοντας παγκοσμιοποίησης**, φορέας ενός σταθερού και διαρκούς αναπτυξιακού μοντέλου να ασκήσει μια **εξωτερική πολιτική ανοιχτή στο διάλογο** μεταξύ των πολιτισμών και των θρησκειών, βασιζόμενη στη συνεργασία με τις γειτονικές χώρες και την επιθυμία για σύγκλιση βορρά-νότου.

Οι αποστολές αυτές είναι τα νέα μας όρια. Για τις φέρουμε σε πέρας με τον καλύτερο τρόπο, **πρέπει να λάβουμε υπόψη την αποκτηθείσα εμπειρία και να ανανεώσουμε την κοινοτική μέθοδο** που μας επέτρεψε να οικοδομήσουμε δημοκρατικά και προοδευτικά την ολοκλήρωση, ώστε να την προσαρμόσουμε στις νέες αυτές απαιτήσεις.

Σήμερα που η Ευρώπη υπάρχει στην καθημερινή ζωή τους, οι πολίτες θέλουν επίσης να γνωρίσουν καλύτερα ποιος κάνει τι στην Ευρώπη, πού βρίσκονται οι αρμοδιότητες και ποιος είναι υπόλογος. Αισθάνονται βέβαια ότι είναι Ευρωπαίοι, αλλά θέλουν το σεβασμό προς τις εθνικές ταυτότητές τους και να διατηρηθούν τα περιθώρια επιλογών όταν πρέπει.

Πρέπει να διατηρηθεί αυτή η μοναδικότητα όπου η Ένωση εφαρμόζει τις πλέον συγκεκριμένες κοινές πολιτικές και ταυτόχρονα περατώνει μερικές από τις ουσιαστικές αποστολές των κρατών χωρίς να γίνει ένα κράτος. Η ευρωπαϊκή οικοδόμηση δεν υπακούει σε κανένα προϋπάρχον μοντέλο.

Οι εν λόγω ιδιαιτερότητες εξηγούν και αποτελούν την προϋπόθεση για την επιτυχία της. Εμπνευσμένο από τη θετική εμπειρία που οδήγησε στην εκπόνηση του *Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε στη *Συνέλευση* να καθορίσει τους γενικούς προσανατολισμούς για το μέλλον της Ένωσης. Ύστερα από ένα έτος εργασιών μεταξύ των εκπροσώπων των κυβερνήσεων, των βουλευτών των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των μελών της Επιτροπής, συνολικά από είκοσι οκτώ ευρωπαϊκά κράτη, ύστερα από ένα έτος ανταλλαγών με όλους αυτούς οι οποίοι στην Ευρώπη θέλουν να συμμετέχουν στις συζητήσεις, **η Επιτροπή επιθυμεί να παρουσιάσει η Συνέλευση ένα πραγματικό συνταγματικό κείμενο, το οποίο να εκφράζει τους ευρωπαίους πολίτες και το κοινό τους όραμα.** Με βάση αυτό το όραμα, πρέπει στη συνέχεια να ανανεωθεί το θεσμικό σύστημα. Η Επιτροπή επιθυμεί συνεπώς να συμβάλει αρχικά στις εργασίες της Συνέλευσης, με τον προβληματισμό της για τις θεμελιώδεις αποστολές της Ένωσης και για το συνταγματικό πλαίσιο που είναι αναγκαίο για την ανάπτυξή του.

1. 1. ΕΝΑ ΟΡΑΜΑ, ΤΡΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΠΟΣΤΟΛΕΣ

Ποιο είναι το όραμα για την Ευρώπη; Οι προσδοκίες των πολιτών μας κατευθύνουν σε τρία θεμελιώδη ερωτήματα: πώς θα εγγυηθούμε ένα μοντέλο αλληλεγγύας και βιώσιμης ανάπτυξης και πώς θα διαμορφώσουμε, γύρω από το ενιαίο νόμισμα, έναν οικονομικό και κοινωνικό πόλο οργανωμένο και αξιόπιστο; Πώς θα οικοδομήσουμε έναν πραγματικό ευρωπαϊκό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης; Πώς θα εξασφαλίσουμε την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, μέσω της εμπορικής, διπλωματικής και στρατιωτικής πτυχής της, μέσω της χρηματοοικονομικής συνδρομής και της αναπτυξιακής βοήθειας;

1.1. 1.1. Η Ένωση πρέπει να εδραιώσει το μοντέλο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξής της: ευημερία και αλληλεγγύη

Η θέσπιση του ευρώ, η εμβάθυνση της εσωτερικής αγοράς, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, η προσέγγιση των φορολογικών και κοινωνικών πολιτικών, η αλληλεγγύη μεταξύ χωρών και περιοχών της Ευρώπης, η υλοποίηση φιλόδοξων περιβαλλοντικών πολιτικών και η επιβεβαίωση ενός ευρωπαϊκού μοντέλου για την κοινωνία είναι εξελίξεις τις οποίες επιθυμούν ευρέως οι πολίτες και οι οποίες είναι αναγκαίες για την ισορροπία του ευρωπαϊκού σχεδίου. Η Ένωση πρέπει να αναπτύξει σε βάθος ένα σχέδιο το οποίο να εκφράζει τους πολίτες της και το οποίο να τους προσφέρει ευημερία και αλληλεγγύη καθώς και να εξασφαλίζει μια ποιότητα ζωής που να βασίζεται στη διατήρηση του περιβάλλοντος, την ύπαρξη ποιοτικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, και προσπελάσιμων από όλους, καθώς και σε ένα υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας.

Για να διατηρηθεί αυτή η ισορροπία και να ενστερνιστούν οι πολίτες το ευρωπαϊκό σχέδιο, **η Ένωση πρέπει συνεπώς να εδραιώσει και να αναπτύξει την ολοκλήρωσή της.**

Ανάπτυξη και ανανέωση των κοινών πολιτικών

Οι κοινές πολιτικές αποτελούν τα θεμέλια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Προετοιμάζουν την Ευρώπη του αύριο για τις νέες γενιές. Ενισχύουν τη συνοχή του οικονομικού και του ανθρώπινου χώρου, την οποία χρειάζεται το ευρώ. Οι κοινές πολιτικές, οι οποίες έχουν ουσιαστική σημασία για την ολοκλήρωση του προγράμματος οικονομικού και κοινωνικού εκσυγχρονισμού το οποίο θέσπισε η Ευρωπαϊκή Ένωση την άνοιξη του 2000 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισσαβόνα, ενισχύουν τη συνοχή του οικονομικού και ανθρώπινου χώρου που χρειάζεται το ευρώ.

Η ενιαία αγορά, πρώτη μεγάλη ευρωπαϊκή επιτυχία, πρέπει να διατηρηθεί. Προσφέρει στους ευρωπαίους πολίτες την ευημερία, την ανάπτυξη, τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και αυξημένες ελευθερίες. Βοηθά τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να γίνουν πιο ανταγωνιστικές. Με τη

διεύρυνση, η διαχείριση της ενιαίας αγοράς πρέπει να παραμείνει στο επίκεντρο των αποστολών της Ένωσης, με την παρώθηση της Επιτροπής, υπεύθυνης να εκπονεί τους αναγκαίους κανόνες για τη διατήρηση του κοινού συμφέροντος και να μεριμνά για το σεβασμό του ανταγωνισμού. Το Δικαστήριο εξασφαλίζει τον έλεγχο σε τελευταίο βαθμό της ολοκληρωμένης έννομης τάξης. Οι κοινές πολιτικές πρέπει να εμβαθυνθούν γύρω από δύο άξονες: **την ανάπτυξη μιας ευημερούσας οικονομίας με βάση μια ισχυρή και βιώσιμη ανάπτυξη και την επιβεβαίωση της αναγκαίας αλληλεγγύης για μια κοινωνία και έναν ευρωπαϊκό χώρο χωρίς αποκλεισμούς.** Ενδεικτικά θα αναφέρουμε την **πολιτική για το περιβάλλον**, η οποία βοηθά τα κράτη μέλη να διαχειριστούν συλλογικά το κοινό καλό των επόμενων γενιών, μεριμνώντας για τη βιώσιμη ανάπτυξη τόσο στην Ανατολική όσο και στη Δυτική Ευρώπη· τις πολιτικές που ενθαρρύνουν την ανταγωνιστικότητα των οικονομικών και των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, την **εκπαίδευση**, την **έρευνα** και **την καινοτομία** με σκοπό την ενίσχυση της Ευρώπης της γνώσης· τη **γεωργική πολιτική**, η οποία πρέπει να παραμείνει μια οικονομική δύναμη, αλλά και να συμβάλει στην ισόρροπη ανάπτυξη της ευρωπαϊκής επικράτειας **την οικονομική και κοινωνική συνοχή**, που δίνει στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες τα αναγκαία μέσα για να προσαρμοστούν στην ανταγωνιστική πίεση της ενιαίας αγοράς και να εξασφαλίσουν την ανάπτυξη και την πραγματική σύγκλισή τους· την πολιτική για την **ενέργεια** και τις **μεταφορές**, φορέας της οικονομικής ολοκλήρωσης· τις **φορολογικές και κοινωνικές πολιτικές** διότι, σε μια ολοκληρωμένη αγορά, οι οικονομικοί συντελεστές πρέπει να αγωνίζονται με ίσους όρους. Η φορολογική διάσταση δεν μπορεί να αγνοηθεί. Ούτε η ανάγκη οικοδόμησης, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενός κοινωνικού κεκτημένου σύμφωνα με τον τρόπο με τον οποίο οι δημοκρατίες μας λειτουργούν γενικά στην Ευρώπη – ενός κεκτημένου με βάση την αλληλεγγύη, το διάλογο και την οικονομική και κοινωνική πρόοδο. Σε αντίθετη περίπτωση, οι προσαρμογές θα γίνουν σε βάρος του ευρωπαϊκού μοντέλου της κοινωνίας και των αξιών που αναγνωρίζονται από τις ευρωπαϊκές δημοκρατίες.

Ανανέωση της μεθόδου εργασίας

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα διαμόρφωσε σχέσεις αλληλεγγύης γύρω από τις κοινές πολιτικές. **Η διευρυμένη Ένωση**, με τα νέα μέλη της, **θα έχει ανάγκη ισχυρές κοινές πολιτικές** – για τους πολιτικούς και οικονομικούς δεσμούς που δημιουργούν μεταξύ των κρατών και για τα σημαντικά πλεονεκτήματα που αποκομίζει όλη η Ένωση από την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Οι πολιτικές αυτές πρέπει να ανανεωθούν για να προσαρμοστούν στο νέο πλαίσιο της διευρυμένης Ένωσης. Ο σχεδιασμός τους πρέπει να επικεντρωθεί εκ νέου στην προστιθέμενη αξία της κοινοτικής δράσης. Για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο, **η ειδική πλειοψηφία πρέπει να γίνει ο μοναδικός κανόνας της διαδικασίας.** Είναι πλέον αδιανόητο για παράδειγμα να ισχύσει η

ομοφωνία στη φορολογική και κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς, ιδίως με την προοπτική της διεύρυνσης, με τον κίνδυνο αδιεξόδου στη διαδικασία που συνδέεται με την αύξηση του αριθμού των κρατών.

Η **άσκηση** των κοινών πολιτικών πρέπει επίσης να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο **αποκεντρωμένη**. Η Επιτροπή έχει ήδη πάρει την πρωτοβουλία να υποβάλει ορισμένες πολύ σημαντικές προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση, όπως η δικτύωση των εθνικών αρχών, αρμόδιων για τον ανταγωνισμό και της Επιτροπής όσον αφορά τον έλεγχο των συμφωνιών και την κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης. Μελετά σήμερα τα μέσα για την σημαντική απλοποίηση της διαχείρισης των διαρθρωτικών ταμείων. Σε αυτό το πλαίσιο η Συνέλευση αναμένεται να εξετάσει τους όρους του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων σε θέματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού όταν τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν το κυρίως μέρος της διαχείρισης των πιστώσεων.

Επιπλέον, το Λευκό Βιβλίο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση αναφέρει ορισμένους προσανατολισμούς **για να ληφθεί καλύτερα υπόψη η ποικιλία των τοπικών καταστάσεων** – αποτέλεσμα των παραπάνω είναι η προσοχή της Επιτροπής στις περιφερειακές και τοπικές δοκιμές στο στάδιο του σχεδιασμού των πολιτικών ή ακόμα και οι τριμερείς συμβάσεις που θα μπορούσαν να συναφθούν μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και της τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης για την εφαρμογή ορισμένων κοινοτικών νομοθεσιών, με σεβασμό προς τα συνταγματικά συστήματα των κρατών μελών.

Ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών

Το ευρώ, η μεγάλη επιτυχία του οποίου έχει αναγνωριστεί, επέτρεψε τη συγκράτηση του πληθωρισμού, τη μείωση των μακροπρόθεσμων επιτοκίων, τη βελτίωση των εθνικών δημοσιονομικών θέσεων και τη θέσπιση οικονομικών πολιτικών που ευνοούν την ανάπτυξη και την απασχόληση. Η Ένωση πρέπει να έχει την ικανότητα να αξιοποιεί το κεκτημένο, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη την κοινωνική διάσταση και τη βιωσιμότητα της οικονομικής ανάπτυξης.

Η διαχείριση της νομισματικής πολιτικής εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές ανήκουν στην εθνική αρμοδιότητα. Στην ενοποιημένη νομισματική και οικονομική ζώνη, οι μεμονωμένες δημοσιονομικές παρεκκλίσεις και η απουσία ελέγχου στους εθνικούς δείκτες του πληθωρισμού έχουν συλλογικό κόστος, το οποίο υφίστανται όλα τα κράτη που μοιράζονται το ίδιο νόμισμα.

Επιβάλλεται συνεπώς ένας πιο απαιτητικός συντονισμός για την ορθή διαχείριση της ευρωπαϊκής οικονομίας ώστε να επιτύχει το διπλό στόχο της μακροοικονομικής σταθερότητας και ενός υψηλού δείκτη ανάπτυξης και απασχόλησης.

Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών πρέπει να επιτρέπει την από κοινού αξιολόγηση της

οικονομικής κατάστασης, να καθορίζει τους προσανατολισμούς που πρέπει να ακολουθηθούν και να παρακολουθεί την υλοποίησή τους. Ο εν λόγω συντονισμός πρέπει να είναι μόνιμος και να μην περιορίζεται σε εξαιρετικές περιστάσεις. Πρέπει συνεπώς να εξασφαλίζει ότι οι διαρθρωτικές πολιτικές ενθαρρύνουν τους στόχους της ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Οι εθνικές οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές πρέπει να τηρούν ένα κοινοτικό πλαίσιο, το οποίο ορίζεται από τη Συνθήκη και από τη συγκεκριμένη νομοθεσία. Δύο μέσα εξασφαλίζουν σήμερα το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών: οι *γενικοί προσανατολισμοί της οικονομικής πολιτικής* και το *σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης*, που εκπλήρωσαν την αποστολή τους ικανοποιητικά τα πρώτα χρόνια της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Η εμπειρία δείχνει ωστόσο ότι **ο συντονισμός θα ήταν αποδοτικότερος αν ενισχυόταν.**

Επιπλέον, η **επόμενη διεύρυνση** θα αλλάξει ριζικά τις παραμέτρους της λειτουργίας των μέσων συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των μελών της και την ποικιλία των οικονομιών τους, **η διευρυμένη Ένωση πρέπει να αντιμετωπίσει αυτό το νέο δεδομένο με ενισχυμένες ικανότητες.** Ορισμένες προσαρμογές γίνονται με αλλαγή των πρακτικών και των μεθόδων εργασίας, άλλες προϋποθέτουν τροποποίηση της Συνθήκης.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών αποτελεί μέρος των κοινών πολιτικών. Όπως για άλλες πολιτικές που ακολουθούνται από κοινού, είναι σημαντικό να υπάρχει, στο κέντρο του συστήματος, ένα όργανο το οποίο να διατυπώνει το γενικό συμφέρον, να εξασφαλίζει τη συνοχή των διατάξεων που εγκρίνουν τα κράτη και να διαθέτει τα μέσα ώστε να επικρατήσει ένα γενικό όραμα και να αυξάνει την αξιοπιστία και την ενότητα του συστήματος απέναντι στις ενδεχόμενες απειλές για το σύνολο της ζώνης ευρώ. Το καθήκον αυτό ανήκει φυσικά στην Επιτροπή, ο ρόλος της οποίας **πρέπει να ενισχυθεί.**

Με τον τρόπο αυτό, **τα μέσα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών**, ειδικότερα οι γενικοί προσανατολισμοί της οικονομικής πολιτικής και οι γνώμες για τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης, **πρέπει να διαμορφωθούν με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής**, και όχι με απλές συστάσεις, τις οποίες το Συμβούλιο μπορεί να απορρίψει με ειδική πλειοψηφία. Αν οι οικονομικές πολιτικές που ακολουθεί ένα κράτος μέλος αποκλίνουν από τους μεγάλους προσανατολισμούς που έχουν εγκριθεί ή απειλούν την καλή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, ο ρόλος της Επιτροπής δεν μπορεί να περιορίζεται στην υποβολή σύστασης προς το Συμβούλιο. Όταν παρουσιάζονται τέτοιες καταστάσεις, **η Επιτροπή πρέπει να μπορεί να δρα αποτελεσματικά στο πλαίσιο που προβλέπεται από τη Συνθήκη:** με προειδοποιήσεις, τις οποίες θα απευθύνει άμεσα στο οικείο κράτος μέλος και με προτάσεις, τις οποίες το Συμβούλιο θα μπορεί να απορρίπτει μόνο με ομοφωνία.

Η λειτουργία της ομάδας ευρώ πρέπει επίσης να προσαρμοστεί. Δεν χρειάζεται να τονιστεί η

σκοπιμότητα ενός τέτοιου οργάνου, στο οποίο μπορούν να συμμετέχουν μόνο τα κράτη μέλη της ζώνης ευρώ. Όμως θα ήταν χρήσιμο να υπάρχει ένα επίσημο όργανο για τη λήψη αποφάσεων της ζώνης ευρώ, αποκλειστικά για τα κράτη μέλη του ευρώ, με τη μορφή του Συμβουλίου "ecofin-ευρωζώνης". Αυτό θα επέτρεπε στα θεσμικά όργανα να διαδραματίσουν πλήρως το ρόλο τους, από την εξέταση των προτάσεων έως τη λήψη αποφάσεων.

Η δημοκρατική ισορροπία του συστήματος πρέπει να εξεταστεί. Εναπόκειται φυσικά σε κάθε κυβέρνηση να θεσπίσει τις κατάλληλες σχέσεις με το **εθνικό κοινοβούλιό της**. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει μέχρι στιγμής κανέναν επίσημο ρόλο για το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Η ενίσχυση των μέσων οικονομικού συντονισμού πρέπει να συμβαδίζει με την **καλύτερη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**, που πρέπει να καθοριστεί σύμφωνα με τα εξεταζόμενα μέσα, και λαμβάνοντας υπόψη ότι η διαχείριση της οικονομικής πολιτικής δεν εμπίπτει στο νομοθετικό τομέα. Στο ίδιο πνεύμα, **πρέπει να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων**.

Τέλος, η **εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης ευρώ** πρέπει να είναι ενιαία στα διεθνή οικονομικά και χρηματοοικονομικά όργανα. Για να συμμετέχει η Ευρωπαϊκή Ένωση με συνοχή στις διεθνείς νομισματικές και χρηματοοικονομικές συζητήσεις, για να εκφράζεται με ισχυρή και κυρίως σταθερή φωνή, η ζώνη ευρώ θα είχε κέρδος να εκπροσωπείται από την Επιτροπή, σε στενή συνεννόηση με όλα τα οικεία όργανα.

Συνεπώς η Επιτροπή προτείνει:

- τη συνέχιση της ανάπτυξης των κοινών πολιτικών·
- την ανανέωση των κοινών πολιτικών, την αποκέντρωση της εφαρμογής τους και τη γενίκευση της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία·
- την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και την εξασφάλιση της ενότητας στην εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης ευρώ.

1.2. 1.2. Η Ένωση πρέπει να αναπτύξει έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Από τη συνθήκη του Άμστερνταμ, η δημιουργία ενός συνεκτικού και ισόρροπου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αποτελεί έναν από τους στόχους της Ένωσης και είναι μια από τις ουσιαστικές αποστολές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σήμερα πλέον και με την προοπτική της διεύρυνσης. Ο στόχος αυτός, που συμπληρώνει έναν ενιαίο οικονομικό χώρο χωρίς σύνορα, συμβάλλει στο να δοθεί πλήρες νόημα στην έννοια **ευρωπαϊκή ιθαγένεια**. Η έννοια αυτή, η οποία

σήμερα θεωρείται κατά βάση πολιτική, πρέπει να συγκεκριμενοποιηθεί νομικά, και να συσχετισθεί άμεσα με ένα **σύνολο** (corpus) δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σαφώς καθορισμένων και με νομικό χαρακτήρα.

Οι αποστολές της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ελευθερία, η ασφάλεια και η δικαιοσύνη αποτελούν για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση ουσιαστικά και συμπληρωματικά κεκτημένα.

Η ελευθερία είναι η αρχή που ενώνει, η βάση του ευρωπαϊκού οράματος. Όμως χωρίς ασφάλεια, χωρίς ένα σύστημα δικαίου και απονομής δικαιοσύνης αναγνωρισμένο από τους πολίτες, δεν θα διασφαλίζεται η άσκηση των ελευθεριών και ο σεβασμός των δημοκρατικών αξιών. Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης **εγγυάται** συνεπώς **τις δημοκρατικές αρχές και το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου**. Η κοινή αναγνώριση αυτών των αρχών, η οποία έχει ουσιαστική σημασία για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, και η οποία περιλαμβάνεται στο εξής στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποτελεί τη βάση της ολοκλήρωσης για όλους όσους διαμένουν στην Ένωση.

Η συλλογική δράση ανταποκρίνεται στο σημείο αυτό σε **ένα ισχυρό αίτημα της κοινής γνώμης** και σε μια **ανάγκη που έχει σαφώς εκφραστεί**, επειδή οι εγκληματικές δραστηριότητες ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα και η αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων εμπίπτει, μέσα σε ένα χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, στο κοινό συμφέρον. Η κατάργηση των οικονομικών συνόρων και η ελεύθερη κυκλοφορία συμβαδίζουν με τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις και δεν πρέπει να περιοριστούν στη διατήρηση των αστυνομικών ή δικαστικών συνόρων που προστατεύουν τους αυτουργούς παράνομων δραστηριοτήτων.

Η εξωτερική διάσταση αυτών των ενεργειών έχει μια ιδιαίτερη σημασία που συμπληρώνει τις στενές και προνομιακές σχέσεις που θέλει να αναπτύξει η Ένωση με τις γειτονικές χώρες.

Η συμβολή της Ένωσης μπορεί να είναι σημαντική σε τέσσερις τομείς:

- Η συλλογική δράση πρέπει να επιτρέψει να θεσπιστούν **κοινά μέτρα ελέγχου και επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων**, με βάση κανόνες κοινής διαχείρισης, μηχανισμούς χρηματοοικονομικής αλληλεγγύης, κοινά πρότυπα ελέγχου και μηχανισμούς συνεργασίας, ανταλλαγής πληροφοριών, κατάρτισης και αξιολόγησης. Η μακροπρόθεσμη προοπτική αναμένεται να είναι η προοπτική ενός κοινού ευρωπαϊκού σώματος, ικανού για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων το οποίο, σε στενή συνεργασία με τις διάφορες εθνικές υπηρεσίες, θα εγγυηθεί ότι τα κοινά εξωτερικά σύνορα αποτελούν το αντικείμενο αντίστοιχων ελέγχων.
- Η εφαρμογή πραγματικών **κοινών πολιτικών όσον αφορά τη μετανάστευση και το άσυλο** ανήκει επίσης στους θεμελιώδεις στόχους της Ένωσης. Η κοινή διαχείριση των

μεταναστευτικών ρευμάτων είναι σαφώς απαραίτητη. Πρέπει συνεπώς να εξασφαλιστεί ένας αποτελεσματικός συντονισμός των πολιτικών ενσωμάτωσης και να διατηρηθεί το υψηλό επίπεδο προστασίας των προσφύγων που καθιστά την Ευρωπαϊκή Ένωση σημείο αναφοράς για το διεθνές σύστημα προστασίας των προσφύγων. Επιβάλλεται μια μορφή εναρμόνισης των νομοθεσιών για την επίτευξη των κοινών στόχων, ειδικότερα όταν πρόκειται για τον καθορισμό του ευρωπαϊκού καθεστώτος του ασύλου και το κοινό καθεστώς που παραχωρείται στους μετανάστες στο εσωτερικό του ευρωπαϊκού χώρου.

- Για την καταπολέμηση του **οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας**, μια αποτελεσματική δράση μπορεί να υλοποιηθεί μόνο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ειδικότερα μέσω της ανάπτυξης ενός κοινού πλαισίου για τη δικαστική και την αστυνομική συνεργασία μεταξύ των κρατών σε θέματα ερευνών και διώξεων.

Για αυτούς τους τρεις τομείς – έλεγχος των συνόρων, άσυλο και μετανάστευση, καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και τρομοκρατία– πρέπει συνεπώς να **αναδυθεί μια ευρωπαϊκή δημόσια τάξη που θα καθιστά πιο αποτελεσματικά τα εθνικά συστήματα δημόσιας τάξης και θα σέβεται πλήρως τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης**. Είναι μια από τις απαιτήσεις που περιλαμβάνει επίσης η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

- Η δράση της Ένωσης εμφανίζεται επίσης αναγκαία για την οικοδόμηση ενός πραγματικού δικαστικού ευρωπαϊκού χώρου, με βάση μια **αστική και ποινική δικαστική συνεργασία**, η οποία πρέπει να υπόκειται στο μέλλον **στο ίδιο θεσμικό και νομικό πλαίσιο**. Θα υπογραμμίσουμε σε αυτό το πλαίσιο την ανάγκη να συμπληρωθούν οι τρέχουσες διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν την **προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας** με μια νομική βάση για τη δημιουργία ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής και για την έγκριση κανόνων σχετικών με τις ποινικές δικαστικές διώξεις που αφορούν διακρατικές απάτες.

Τα μέσα μιας αποτελεσματικότερης και καλύτερα συντονισμένης συλλογικής δράσης

Στους τομείς όπου τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους μεμονωμένα, πρέπει να πάρει τη σκυτάλη η συλλογική δράση. Για να είναι αξιόπιστη, **πρέπει να βελτιωθούν τα μέσα τα οποία διαθέτει η Ένωση και οι τρέχοντες μηχανισμοί λήψης αποφάσεων** προεκτείνοντας τις εξελίξεις που προβλέπει η συνθήκη του Άμστερνταμ προς μια προοδευτική κοινοτικοποίηση.

Για την επίτευξη των κοινών στόχων, πρέπει να **βασιστούμε τόσο στις ενέργειες των κρατών μελών όσο και σε αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, διότι κάθε επίπεδο πρέπει να αναλάβει τις ευθύνες του. Πρέπει να κινητοποιηθούν διάφορα μέσα: εναρμόνιση και προσέγγιση των νομοθεσιών, αμοιβαία αναγνώριση, συντονισμός των εθνικών πολιτικών, μηχανισμοί ανταλλαγής

πληροφοριών ή όργανα συνεργασίας, χρηματοοικονομική υποστήριξη, ιδίως για τις ενέργειες κατάρτισης ή ανταλλαγής και για την ανάπτυξη δοκιμαστικών σχεδίων.

Όταν πρόκειται για την έγκριση **νομοθετικών κανόνων**, η **κοινοτική μέθοδος** πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως, με το **ενιαίο του δικαιώματος πρωτοβουλίας**, με διαδικασία **συναπόφασης, ειδική πλειοψηφία και έλεγχο από το Δικαστήριο**. Η εμπειρία δείχνει πράγματι ότι η διασπορά των πρωτοβουλιών και η ομοφωνία βλάπτουν τη συνοχή, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα της απόφασης.

Όμως δεν θα είναι πάντα αναγκαία η νομοθεσία. Η μη δεσμευτική συνεννόηση που επιτρέπει η *ανοικτή μέθοδος συντονισμού*, μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμη.

Η εμπιστοσύνη που μπορεί να έχει κάθε εθνικό σύστημα προς τα δικαιοδοτικά όργανα ενός άλλου κράτους μέλους είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη θέσπιση ενός δικαστικού χώρου χωρίς σύνορα. Χωρίς να αποκλειστεί η εναρμόνιση που μπορεί να είναι αναγκαία για προφανείς λόγους αποτελεσματικότητας, η *αμοιβαία αναγνώριση* αναμένεται ωστόσο να επικρατήσει για θέματα αστικής και ποινικής δικαστικής συνεργασίας.

Η επιθυμητή βούληση για την **εναρμόνιση του αστικού δικαίου** συνδέεται με τη διασυνοριακή διάσταση ορισμένων επιχειρήσεων και με την ανάγκη εξασφάλισης της καλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Η **εναρμόνιση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου** πρέπει αντίθετα να **περιορίζεται σε ορισμένες ιδιαίτερα σοβαρές παραβάσεις** ή διακρατικού χαρακτήρα. Πρέπει να συνοδεύεται από έναν κοινό ορισμό των διαδικαστικών εγγυήσεων και ειδικότερα από τα ουσιαστικά στοιχεία μιας δίκαιης δίκης.

Όσον αφορά την **αστυνομική συνεργασία**, η διοικητική συνεργασία μεταξύ των αστυνομικών αρχών των κρατών μελών επιτρέπει την επίτευξη των περισσότερων επιδιωκόμενων στόχων. Η ενδεχόμενη δράση της Ένωσης πρέπει να παραμένει περιορισμένη, σε επίπεδο Συνθηκών, στον ορισμό των προϋποθέσεων για την εφαρμογή μηχανισμών που επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να ανταλλάσσουν πληροφορίες και να συνεργάζονται αποτελεσματικά. Η EUROPOL πρέπει να αποκτήσει την ίδια επιχειρησιακή ετοιμότητα με την EUROJUST, για να υπάρχουν εγγυήσεις για την αποτελεσματική και συντονισμένη διεξαγωγή των αστυνομικών και δικαστικών ανακρίσεων σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Το ζήτημα του δημοκρατικού και δικαστικού ελέγχου της Ευρώπης πρέπει επίσης να εξεταστεί.

Συμπερασματικά, με βάση την σύνθετη απαρίθμηση των ενεργειών και των διαδικασιών που προβλέπονται σήμερα, η **Συνθήκη πρέπει να ορίσει και να εξηγήσει τους στόχους κατά προτεραιότητας της Ένωσης**· πρέπει να προσδιορίσει τους στόχους για τους οποίους μπορεί να εφαρμοστεί η *αμοιβαία αναγνώριση* και τους στόχους για την επίτευξη των οποίων χρειάζεται μια μορφή εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών και να καθορίσει τις διαδικασίες που θα

εγγυηθεί την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η προσέγγιση αυτή θα επιτρέψει *a contrario* να τεθούν τα όρια της κανονιστικής δράσης της Ένωσης.

Συνεπώς η Επιτροπή προτείνει:

- να συγκεκριμενοποιηθεί το νομικό περιεχόμενο της ευρωπαϊκής ιθαγένειας·
- να ενταθεί η συλλογική δράση ιδίως στους ακόλουθους τομείς: έλεγχος και επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων· καθορισμός των γενικών προϋποθέσεων για το δικαίωμα ασύλου και το καθεστώς των μεταναστών· καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας με την εξασφάλιση αποτελεσματικού συντονισμού των δραστηριοτήτων της EUROJUST και της EUROPOL· αστική και ποινική δικαστική συνεργασία όταν οι διασυνοριακές δραστηριότητες το αιτιολογούν·
- να συμπληρωθούν οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με τη δημιουργία του θεσμού του ευρωπαϊκού εισαγγελέα·
- να καθοριστούν καλύτερα στη Συνθήκη οι στόχοι προτεραιότητας της Ένωσης, ώστε να αναπτυχθεί η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και να εξασφαλισθεί ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται από το *Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης*·
- να προσδιοριστούν τα μέσα που πρέπει να κινητοποιηθούν για την υλοποίηση αυτών των κοινών στόχων, διευκρινίζοντας τον αναγκαίο βαθμό εναρμόνισης των νομοθεσιών και να οριστούν οι αποτελεσματικές και ταχείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

1.3. 1.3. Η Ένωση πρέπει να ασκήσει το ρόλο της ως παγκόσμια δύναμη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε μια όλο και πιο ολοκληρωμένη αγορά που της παρέχει μια αληθινή οικονομική δύναμη. Με την οικονομική και νομισματική ένωση και το ευρωπαϊκό ενιαίο νόμισμα, η Ένωση απέκτησε μια πραγματική ικανότητα επιρροής στις διεθνείς νομισματικές και χρηματοοικονομικές σχέσεις.

Η ισχύς της Ευρώπης είναι αδιαμφισβήτητη. Απομένει να δούμε πώς θα της δώσουμε μια κατεύθυνση και, με βάση αυτό το δυναμικό, πώς θα οικοδομήσουμε μια δύναμη. Αυτό δεν θα επιτευχθεί χωρίς δεδηλωμένη πολιτική βούληση, ούτε χωρίς ανοιχτό προβληματισμό για τις δομές, τα μέσα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Οι αποστολές της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με βάση την ιστορική συμφιλίωση των ευρωπαϊκών εθνών και λαών, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εδραίωσε την **ειρήνη και τη σταθερότητα** στη Δυτική Ευρώπη. Σήμερα πλέον εξάγει αυτή τη σταθερότητα. Η διεύρυνση αποτελεί ασφαλώς την πλέον απτή πολιτική ενέργεια και την πλέον αποφασιστική ενέργεια για την ασφάλεια στην ήπειρο, την οποία θα ολοκληρώσει η Ένωση τα επόμενα χρόνια. Οι άμεσα γειτονικές χώρες της Ένωσης, στα νότια και στα ανατολικά, αποτελούν εξ ορισμού έναν προνομιακό χώρο όσον αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική, που ξεπερνά τη σημασία που έχει εδώ και πολύ καιρό για την Ένωση η διατλαντική σχέση και η εταιρική σχέση με τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού.

Για να έχει ισχυρότερη φωνή η εξωτερική πολιτική της Ένωσης πρέπει να διαθέτει μια **ικανότητα λήψης αποφάσεων σε θέματα ασφάλειας και άμυνας**, σε μια εποχή κατά την οποία, μετά τη λήξη του ψυχρού πολέμου, η αποστολή δυνάμεων σε τρίτες χώρες, στην υπηρεσία της ειρήνης, γίνεται το ίδιο σημαντική με την ίδια την έννοια της κοινής άμυνας. Η εξέλιξη αυτή δεν επηρεάζει φυσικά τη συγκεκριμένη θέση ορισμένων κρατών μελών σχετικά με ενέργειες που ενδέχεται να έχουν συνέπειες στην άμυνα.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραματίζει έναν ιδιαίτερο ρόλο απέναντι στην **παγκοσμιοποίηση**. Ενώ πολλές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις ωφελούνται από την παγκοσμιοποίηση, εκδηλώνονται ανησυχίες για ένα φαινόμενο το οποίο θεωρείται ότι δεν ελέγχεται επαρκώς, όπου οι επιλογές ορισμένων χωρών ή ορισμένων οικονομικών οντοτήτων έχουν συνέπειες τις οποίες κανείς δεν φαίνεται να μπορεί να επηρεάσει. Αυτή η αντίληψη έχει συνέπειες για τη λειτουργία των δημοκρατιών και στη νομιμότητα των δημόσιων αρχών. Για τους πολίτες, το ζητούμενο είναι η διατήρηση ή η επανάκτηση της επιρροής τους και της εξουσίας του δημοκρατικού ελέγχου. Το ζητούμενο επίσης πολύ συχνά είναι να καθοριστούν οι κανόνες που ρυθμίζουν ό,τι δεν ρυθμίζεται βέλτιστα από την παγκοσμιοποιημένη αγορά – τους κοινωνικούς στόχους, το περιβάλλον, την ποικιλία των πολιτισμών και του τρόπου ζωής.

Ύστερα από τη διεύρυνση, η Ένωση θα είναι η πρώτη οικονομία στον κόσμο. Θα ενισχυθεί η βαρύτητά της στην παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση, συνεπώς επιβάλλεται να λάβει υπόψη, σήμερα περισσότερο από ποτέ, τα συμφέροντα του υπόλοιπου κόσμου στις επιλογές της όσον αφορά την οικονομική πολιτική.

Η Ένωση θα είναι σε θέση να δράσει με περισσότερη αποφασιστικότητα και αποτελεσματικότητα υπέρ της βιώσιμης ανάπτυξης και να αποκρούσει ορισμένους νέους κινδύνους, που συνδέονται τις περισσότερες φορές με τις οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες που εμμένουν ή επιδεινώνονται στον κόσμο: διαρθρωτικά εμπορικά ελλείμματα και υπερβολικό χρέος των μεγάλων εκβιομηχανισμένων χωρών και των αναπτυσσόμενων χωρών, χρηματοοικονομική αστάθεια,

εμφύλιες αναταραχές και περιφερειακές συγκρούσεις που δημιουργούν ρεύματα προσφύγων και έχουν συνέπειες για την ανάπτυξη της τρομοκρατίας, του παράνομου εμπορίου και της παράνομης μετανάστευσης, την καταστροφή του παγκόσμιου και του τοπικού περιβάλλοντος. Η Ένωση πρέπει να καταπολεμήσει τις μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες αιτίες αυτών των νέων απειλών για την ασφάλεια και την ευημερία της. Η Ένωση πρέπει συνεπώς να υπερασπιστεί μια στρατηγική βιώσιμης ανάπτυξης, με βάση μια πολυμερή και πολυπολική οργάνωση της παγκόσμιας οικονομίας σε αντιδιαστολή με κάθε ηγεμονική ή μονομερή προσέγγιση.

Για πολλά θέματα, οι **Ευρωπαίοι θα καταφέρουν να υπερασπιστούν το μοντέλο της κοινωνίας τους και να ασκήσουν καλύτερα και πληρέστερα τα δημοκρατικά δικαιώματά τους μέσω της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, χάρη στη συνεννόηση και την συνένωση των πολιτικών βουλήσεων. Η Ευρώπη είναι αυτή η οποία ως πρωταγωνιστής στη διεθνή σκηνή μπορεί να συμβάλει καλύτερα από ό,τι οι άλλοι στη διακυβέρνηση και τη σταθεροποίηση του διεθνούς συστήματος.

Σε ό,τι αφορά την εξωτερική πολιτική πρέπει να φτάσουμε στο επίπεδο της αποτελεσματικότητας που έχει η κοινή εμπορική πολιτική. Έχει σημειωθεί πολύ σημαντική πρόοδος εδώ και μερικά χρόνια, στη συχνά αποφασιστική δράση του Υπατού Εκπροσώπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και άμυνα. Αυτό συνέβη στη συλλογική δράση στα Βαλκάνια και στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Ωστόσο ένα σημαντικό δυναμικό, το οποίο θα επέτρεπε στην Ένωση να εδραιωθεί στη διεθνή σκηνή παραμένει ανεκμετάλλευτο. Εάν δηλωθούν σαφώς οι προσανατολισμοί της εξωτερικής πολιτικής (*politique étrangère*), η πολιτική για το σύνολο των εξωτερικών σχέσεων (*politique extérieure*) θα γίνει συνεκτικότερη μέσω της κινητοποίησης του συνόλου των μέσων που διαθέτει η Ένωση και τα κράτη μέλη.

Προς μια αποτελεσματικότερη εξωτερική πολιτική, προς μια συνεκτικότερη πολιτική εξωτερικών σχέσεων

Η πολιτική εξωτερικών σχέσεων αποτελεί αναπόσπαστο σύνολο. Περιλαμβάνει τις παραδοσιακές διπλωματικές και στρατιωτικές πτυχές και επεκτείνεται σε τομείς όπως η δικαιοσύνη και η αστυνομία, το περιβάλλον, το εμπόριο και οι τελωνιακές υποθέσεις, η ανάπτυξη και η εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης ευρώ. Ο στόχος πρέπει να είναι η ενοποίηση όλων αυτών των διαφορετικών τομέων και η εξασφάλιση αποτελεσματικής σύνθεσης όλων των διαθέσιμων μέσων. Δεν πρόκειται λοιπόν ούτε για την ένταξη της εξωτερικής πολιτικής στον κοινοτικό πυλώνα ("κοινοτικοποίηση") της εξωτερικής πολιτικής με την εφαρμογή των κλασσικών κοινοτικών διαδικασιών, γεγονός που δεν θα ήταν συμβατό με την εμφάνιση μιας ευρωπαϊκής στρατιωτικής διάστασης· ούτε το ζητούμενο είναι να καταστεί η πολιτική εξωτερικών σχέσεων πιο "διακυβερνητική", επεκτείνοντας τις εξουσίες των κρατών μελών ή του Υπατού Εκπροσώπου σε

βάρος της Επιτροπής.

Πράγματι η πλήρης κοινοτικοποίηση δεν θα επέτρεπε σήμερα να συλλάβουμε όλη την πολιτική διάσταση της εξωτερικής δράσης, η οποία δεν περιορίζεται σε ένα σύνολο αρμοδιοτήτων, μέσων και τομέων δράσης ούτε θα μπορούσε επίσης να καλύψει όλο το στρατιωτικό τομέα.

Αντίθετα η διατήρηση ή η αύξηση της σημερινής ισορροπίας θα σήμαινε τη διαιώνιση του κατακερματισμού των κέντρων πρωτοβουλίας, λήψης αποφάσεων και δράσης.

Άρα είναι σημαντικό να δοθεί μια ρεαλιστική απάντηση στη διπλή απαίτηση για συνοχή και αποτελεσματικότητα:

- συνοχή: να υπάρξει ένα κέντρο βάρους που να ελέγχει την πολιτική πρωτοβουλία και να προσδιορίζει και να εκφράζει το κοινό συμφέρον·
- αποτελεσματικότητα: να προσαρμοστούν οι διαδικασίες στην ίδια τη φύση της εξωτερικής πολιτικής και ειδικότερα, στην ιδιαιτερότητα του στρατιωτικού μέσου.

- το ενιαίο της πρωτοβουλίας και η συνοχή της δράσης

Ένα από τα χαρακτηριστικά της κοινοτικής μεθόδου είναι η αποκλειστική ικανότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας που παρέχεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτή η μέθοδος εξασφαλίζει ότι οι προτάσεις που υποβάλλει με πλήρη ανεξαρτησία η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, εκφράζουν το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον και όχι τα εθνικά συμφέροντα ή τα συμφέροντα μερικών ομάδων.

Για την εξωτερική πολιτική, **το ενιαίο της πρωτοβουλίας** και η συνοχή της δράσης είναι επίσης πολύ σημαντική. Συνυπάρχουν σήμερα δύο κέντρα βάρους. Το ένα, διακυβερνητικής έμπνευσης και λογικής, συγκεντρώνει γύρω από τον Ύπατο Εκπρόσωπο μια πρώτη έκφραση κοινής βούλησης των κρατών μελών, γεγονός που επέτρεψε την ανάπτυξη μιας κοινής φιλοσοφίας και την ενθάρρυνση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Το άλλο, με βάση την κοινοτική μέθοδο, έχει τα αναγκαία χαρακτηριστικά για να καθορίσει μακροπρόθεσμα το γενικό συμφέρον της Ένωσης, από το στάδιο της ανάλυσης και της πρωτοβουλίας έως την κινητοποίηση των κοινών πόρων και μέσων.

Ο διαχωρισμός αυτός, πηγή αναποτελεσματικότητας, πρέπει να ξεπεραστεί ώστε ένα ενιαίο κέντρο βάρους να εξασφαλίσει διαρθρωτικά και μακροπρόθεσμα ότι το γενικό συμφέρον λαμβάνεται υπόψη. Είναι σκόπιμο να υπάρξει ένα αμερόληπτο, μόνιμο όργανο το οποίο να διαθέτει τεχνική εμπειρογνωμοσύνη να αξιολογεί τα βήματα, να εξετάζει την αντιστοίχιση στόχων και διαθέσιμων μέσων και να υποβάλλει προτάσεις για δράση. Όλα τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν σήμερα δυνατότητα υποβολής προτάσεως – με τη σύγχυση που αυτό συνεπάγεται και τον κίνδυνο να μη λαμβάνονται πλήρως υπόψη τα κοινά συμφέροντα κατά το σχεδιασμό των πρωτοβουλιών.

Θα έπρεπε συνεπώς το κέντρο βάρους της πολιτικής πρωτοβουλίας και της συνοχής μεταξύ των διαφόρων ενεργειών να τοποθετηθεί μέσα στην Επιτροπή.

. εκπροσώπηση και μέσα δράσης

Η εξασφάλιση του ενιαίου της πρωτοβουλίας και της συνοχής, χωρίς να παραβλέπονται οι ιδιαιτερότητες της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, προϋποθέτει την ύπαρξη μιας ενδιάμεσης οδού μεταξύ του status quo και της κοινοτικοποίησης. Η εν λόγω σύνθεση βασίζεται σε δύο στοιχεία.

Πρώτον, η ικανότητα πολιτικής πρωτοβουλίας πρέπει να συμβαδίζει με την ικανότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να σχεδιάζει και να κινητοποιεί τα μέσα για την εξωτερική δράση. Είναι αδιανόητο, για την αξιοπιστία και τη συνοχή της εξωτερικής πολιτικής, ο Ύπατος Εκπρόσωπος να υποβάλλει προτάσεις χωρίς να ανακοινώνει τα μέσα με τα οποία θα εφαρμοστούν. Είναι επίσης αδιανόητο ένα όργανο εκτός Επιτροπής να διαθέτει κατά βούληση μέσα και εργαλεία, τη διαχείριση των οποίων εξασφαλίζει η Επιτροπή και για τα οποία είναι πολιτικά και δημοσιονομικά υπεύθυνη.

Δεύτερον, η σύνθεση αυτή, για να είναι πιο αποτελεσματική και λειτουργική, προϋποθέτει τη **συγχώνευση ανά στάδια των καθηκόντων του Ύπατου Εκπροσώπου και του Επιτρόπου που είναι αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις**. Ως μέλος της Επιτροπής, ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα είχε διπλή νομιμότητα, προερχόμενη από τη συμφωνία των κρατών και την έγκριση των Επιτρόπων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος, υπεύθυνος για τη διαπραγμάτευση των συμφωνιών με τις τρίτες χώρες, ικανός να κινητοποιήσει διάφορα μέσα, να προτείνει τους προσανατολισμούς εξωτερικής βοήθειας, να προτείνει εμπορικές ή χρηματοοικονομικές κυρώσεις, θα ήταν σε θέση, για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών πρωτοβουλιών της Ένωσης, να συμβάλει επίσης στην καλύτερη πολιτική συνοχή με άλλες κοινές πολιτικές με έντονη εξωτερική διάσταση.

Σκόπιμο θα ήταν επίσης να ανατεθεί στον Ύπατο Εκπρόσωπο/Επίτροπο αρμόδιο για τις εξωτερικές σχέσεις ένας **διευθυντικός ρόλος στη διαχείριση κρίσεων μέρα με τη μέρα**. Στο θέμα αυτό, πρέπει να παραδεχτούμε ότι είναι ανεπαρκής η διατύπωση της συνθήκης της Νίκαιας, σύμφωνα με την οποία η επιτροπή πολιτικής και ασφάλειας, η οποία σύντομα θα αριθμεί τριάντα περίπου μέλη, είναι αρμόδια, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου, για τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης των κρίσεων.

Οι προϋποθέσεις αυτής της συγχώνευσης πρέπει να διευκρινιστούν:

- ειδικό καθεστώς: ο Ύπατος Εκπρόσωπος/Επίτροπος αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις θα πρέπει να επιλεγεί ύστερα από κοινή συμφωνία του προέδρου της Επιτροπής και του Συμβουλίου σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, ειδικά για την άσκηση αυτών των καθηκόντων υπό τον Πρόεδρο της Επιτροπής.

- τροποποίηση των διαδικασιών: η συγχώνευση των καθηκόντων του Υπατου Εκπροσώπου και του Επιτρόπου αρμόδιου για τις εξωτερικές σχέσεις δεν σημαίνει ότι όλες οι πτυχές της πολιτικής εξωτερικών σχέσεων, της πολιτικής της ασφάλειας και της άμυνας θα αντιμετωπίζονται με τις ίδιες διαδικασίες. Για θέματα ασφάλειας, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της στρατηγικής ή διπλωματικής πτυχής, της οικονομικής πτυχής, σε ό,τι αφορά ιδίως την πολιτική για τον εξοπλισμό και την αυστηρά στρατιωτική πτυχή προετοιμασίας και διεξαγωγής των επιχειρήσεων.
- τροποποίηση των τρόπων λήψης αποφάσεων της Επιτροπής: πρέπει να εφαρμοστούν διαφορετικές εσωτερικές διαδικασίες ανάλογα με το αν πρόκειται για πρωτοβουλίες της εξωτερικής πολιτικής σε άλλους τομείς, για παράδειγμα η εξωτερική βοήθεια και η εμπορική πολιτική ή για άλλες πρωτοβουλίες στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας που απαιτούν έναν ιδιαίτερο τρόπο εργασίας, εμπιστευτικό και γρήγορο.
- χρονοδιάγραμμα εφαρμογής: οι εν λόγω προσαρμογές πρέπει να ακολουθούν έναν χρονοδιάγραμμα ανά στάδια, όπως για την οικονομική και νομισματική ένωση.

Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτικής ασφάλειας της Ένωσης πρέπει να διαθέτει **επαρκή μέσα στον κοινοτικό προϋπολογισμό**, κάτι που δεν συμβαίνει σήμερα. Επιπλέον, όλα **τα αναγκαία μέσα για την υλοποίησή της πρέπει να μπορούν να κινητοποιούνται ταχέως**, πολύ περισσότερο από σήμερα, γεγονός που προϋποθέτει τη καθιέρωση ενός ιδιαίτερου διαλόγου με την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την προσαρμογή των κοινοτικών κανόνων στην ιδιαιτερότητα του τομέα. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος/Επίτροπος αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις πρέπει να μπορεί να βασίζεται σε ένα ενισχυμένο **δίκτυο εξωτερικών αντιπροσωπειών**.

Πρέπει να προέχει η **ενιαία εκπροσώπηση των συλλογικών συμφερόντων**. Το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια των διεθνών κρίσεων πολλαπλασιάζονται οι φωνές που ακούγονται, αποδυναμώνει την αξιοπιστία της Ένωσης. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος/Επίτροπος αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις, πρέπει να ασκεί τα καθήκοντα εκπροσώπου, γεγονός που δεν του απαγορεύει να ζητά από οποιοδήποτε κράτος μέλος να υπερασπιστεί τις συλλογικές θέσεις ή να αναλάβει έναν ρόλο διαμεσολαβητή αν υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι που το δικαιολογούν.

Διαδικασίες λήψης αποφάσεων

Εφόσον η συγχώνευση των καθηκόντων πρέπει να λάβει υπόψη τόσο την επιταγή της συνοχής όσο και ορισμένα χαρακτηριστικά της εξωτερικής πολιτικής, που συνδέονται κυρίως με τη στρατιωτική διάσταση, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων και εφαρμογής πρέπει να προσαρμοστούν σύμφωνα με το βαθμό της επιθυμητής ολοκλήρωσης και κατά τρόπον ώστε να διαθέτει το Συμβούλιο έναν μοναδικό ομιλητή για τη συνεκτική και ταχεία εφαρμογή των προανατολισμών του.

Για να επικυρωθεί μια πολιτική πρωτοβουλία του Υπατου Εκπροσώπου/Επιτρόπου αρμόδιου για τις εξωτερικές σχέσεις ως πρωτοβουλία της Ένωσης, θα είναι αναγκαία η προσχώρηση ορισμένου αριθμού κρατών. Πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, σε αυτόν τον ιδιαίτερο τομέα, η

γεωγραφία, η ιστορία και οι στρατιωτικές ικανότητες παρέμβασης τοποθετούν τα διάφορα κράτη μέλη σε μια συχνά ιδιαίτερη θέση απέναντι σε τρίτες χώρες και σε συγκρούσεις που εμφανίζονται στα σύνορα της Ευρώπης. Θα εναπόκειται λοιπόν στον Ύπατο Εκπρόσωπο/Επίτροπο αρμόδιο για τις εξωτερικές σχέσεις, κατά το σχεδιασμό της πολιτικής πρωτοβουλίας, να λάβει επακριβώς υπόψη αυτές τις ιδιαιτερότητες και τις αντικειμενικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών.

Αν ληφθεί κατάλληλα υπόψη αυτή η διάσταση κατά το σχεδιασμό των πρωτοβουλιών, τη στιγμή που ορίζεται το γενικό συμφέρον της Ένωσης, η απόφαση με ειδική πλειοψηφία συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για αποτελεσματικότητα και νομιμότητα.

Πρέπει πράγματι να αποκλειστεί η ομοφωνία, με την επιφύλαξη των διαδικασιών που ενδέχεται να εφαρμοστούν στην ασφάλεια και την άμυνα. Οι μέθοδοι που ισχύουν σήμερα δεν θα επιβιώσουν όταν θα διπλασιαστεί ο αριθμός των κρατών.

Όσον αφορά την εξωτερική πολιτική, την ασφάλεια και την άμυνα, το κοινό συμφέρον πρέπει να ορίζεται δυναμικά. Όχι μέσω της ευθυγράμμισης με τις επιφυλάξεις ορισμένων, αλλά αναζητώντας την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα μιας πολιτικής που θέλει να υπερασπιστεί, πέρα από τα σύνορα της Ένωσης, ορισμένες ουσιαστικές αξίες για τις δημοκρατίες μας. Για τη διευρυμένη Ένωση, η ομοφωνία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής δεν είναι περισσότερο ενδεδειγμένη από ό,τι το εμπόριο.

Για την τροποποίηση της εξουσίας της πρωτοβουλίας στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, της εκπροσώπησης και των μέσων δράσης και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, η Συνέλευση πρέπει να λάβει υπόψη την αποκτηθείσα εμπειρία από τις συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ και τη σημασία της ενίσχυσης του θεσμικού τριγώνου. Οι προτεινόμενες αλλαγές επιτρέπουν την εξασφάλιση της συνοχής του συστήματος με την ένταξη του Ύπατου Εκπροσώπου στην Επιτροπή· τη διατήρηση, με βάση τη δράση του Συμβουλίου, ενός ισχυρού στοιχείου συναίνεσης και νομιμότητας· την ενίσχυση, γύρω από το Κοινοβούλιο, της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου. Μια άλλη προσέγγιση, τη στιγμή που η Ένωση θα διπλασιάσει τον αριθμό των μελών της, θα αποδυνάμωνε τη συλλογική δράση και θα εξέθετε την Ένωση στον κίνδυνο του κατακερματισμού της συνταγματικής οργάνωσής της.

Προετοιμάζοντας το μέλλον

Ύστερα από χρόνια πολιτικής συνεργασίας με τη μορφή επίσημων δηλώσεων, η μετάβαση στις σύγχρονες μεθόδους της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ήταν δύσκολη.

Μόνο αν οι δομές, τα μέσα και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων εξελιχθούν με συνέπεια θα αλλάξουν οι εργασιακές μέθοδοι, οι οποίες είναι περισσότερο κοινοτικές σήμερα αλλά απέχουν πολύ από την απαιτούμενη αποτελεσματικότητα.

Η Επιτροπή, χωρίς να περιμένει την αναθεώρηση των συνθηκών, κρίνει απαραίτητη τη βελτίωση των μεθόδων εργασίας:

- στενότερη συνεργασία μεταξύ του Ύπατου Εκπροσώπου και της Επιτροπής για τη δημιουργία ορισμένων κοινών υπηρεσιών·
- ανάπτυξη του πολιτικού ρόλου των εξωτερικών αντιπροσωπειών·
- στενότερος συντονισμός μεταξύ του Ύπατου Εκπροσώπου και της Επιτροπής για τη χρήση των δημοσιονομικών μέσων για την εξωτερική δράση της Ένωσης·
- κοινή συμμετοχή σε ορισμένες εργασίες της Επιτροπής και του Συμβουλίου·
- συντονισμένη συμμετοχή στις συζητήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου·
- υποβολή κοινών πρωτοβουλιών και εγγράφων.

Συνεπώς η Επιτροπή προτείνει:

- να ανατεθεί στον Ύπατο Εκπρόσωπο για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας η αρμοδιότητα να εξασφαλίσει τη συνέπεια μεταξύ των πολιτικών πρωτοβουλιών και ένας διευθύνων ρόλος στη διαχείριση των κρίσεων·
- να συγχωνευθούν τα καθήκοντα του Ύπατου Εκπροσώπου και του Επιτρόπου αρμόδιου για τις εξωτερικές σχέσεις και να καθοριστούν οι όροι ένταξης του Ύπατου Εκπροσώπου στην Επιτροπή·
- να δοθούν στην εξωτερική πολιτική τα αναγκαία μέσα: προϋπολογισμός, προσαρμοσμένες διαδικασίες, δίκτυο εξωτερικών αντιπροσωπειών·
- να απαγορευθεί η προσφυγή στην ομοφωνία και να καταστεί δυνατή η λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία, με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων που ενδέχεται να εφαρμοστούν στην ασφάλεια και την άμυνα·
- να εξασφαλιστεί αρχικά η συνοχή και στη συνέχεια το ενιαίο της εκπροσώπησης των συλλογικών συμφερόντων από τον Ύπατο Εκπρόσωπο/Επίτροπο αρμόδιο για τις εξωτερικές σχέσεις.

* *

*

2. 2. ΜΙΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ

Για την εμβάθυνση του ευρωπαϊκού οράματος, οι τρέχουσες Συνθήκες προτείνουν ένα θεσμικό μηχανισμό, μέσα και τρόπους λήψης αποφάσεων που μερικές φορές είναι ανεπαρκή και ακατάλληλα για την προοπτική μιας Ένωσης σχεδόν τριάντα κρατών μελών. Η Συνέλευση πρέπει να βοηθήσει στην οικοδόμηση μιας δημοκρατικότερης και αποτελεσματικότερης Ένωσης.

Πρέπει να επανασχεδιαστεί η θεσμική αρχιτεκτονική και να διασαφηνιστεί ο τρόπος με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί τις αρμοδιότητές της.

2.1. 2.1. Εκπόνηση μιας συνταγματικής συνθήκης

Σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται σε τέσσερις βασικές Συνθήκες και ασκεί τις πολιτικές της με διαφορετικές διαδικασίες ανάλογα με τον τομέα των δραστηριοτήτων. Δεν διαθέτει μια ενιαία νομική προσωπικότητα. Ορισμένα κράτη μέλη παραμένουν σε κατάσταση παρέκκλισης και δεν συμμετέχουν σε όλες τις κοινές πολιτικές.

Η κατάσταση αυτή είναι το προϊόν πενήντα χρόνων ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Σήμερα είναι πηγή σύγχυσης και έλλειψης συνοχής και δεν επιτρέπει πλέον στην Ένωση να ενεργεί με την απαιτούμενη αποτελεσματικότητα. Την παραμονή της διεύρυνσης, η διάσταση της οποίας δεν έχει προηγουμένο, είναι επιτακτική ανάγκη να προστεθούν στοιχεία εξορθολογισμού στο σύνολο αυτής της διαδικασίας.

Συγχώνευση των Συνθηκών

Για την απλούστευση και τον εξορθολογισμό της θεσμικής αρχιτεκτονικής, θα είναι αναγκαία η **συγχώνευση της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση με τις άλλες κοινοτικές συνθήκες** και η εγκατάλειψη της διάκρισης, η οποία νομικά είναι σημαντική αλλά έχει ξεπεραστεί κατά πολύ πολιτικά, μεταξύ του κοινοτικού τομέα και των διατάξεων των συνθηκών σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας (δεύτερος πυλώνας) και σχετικά με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία για ποινικά θέματα (τρίτος πυλώνας). Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να διαθέτει μια **ενιαία νομική προσωπικότητα**.

Αυτό δεν σημαίνει ότι οι κοινοτικές διαδικασίες εφαρμόζονται κατ'ανάγκη με ίδιο τρόπο στους τομείς που εμπίπτουν σήμερα στο δεύτερο και τρίτο πυλώνα. Μέσα σε ένα ενιαίο θεσμικό μηχανισμό, θα πρέπει να καθοριστεί ο ρόλος των θεσμικών οργάνων και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων που ισχύουν ανάλογα με τη φύση της δράσης που εξετάζεται.

Επανεξέταση της σκοπιμότητας των καθεστώτων παρέκκλισης

Οι παρεκκλίσεις που έχουν παραχωρηθεί σε ορισμένα κράτη μέλη με ειδικά πρωτοκόλλα, απορρέουν από εθνικές επιλογές και παραμένουν ευρέως συμβατές με το τρέχον νομικό πλαίσιο της Ένωσης και των συνθηκών που έχουν συναφθεί μεταξύ των κυρίαρχων κρατών μελών. Αν η Συνέλευση αποφανθεί υπέρ μιας συνταγματικής συνθήκης, που να μπορεί να φέρει σε πέρας την έγκριση ενός πραγματικού συντάγματος από το σύνολο των ευρωπαϊών πολιτών, θα είναι δύσκολο να γίνουν δεκτές οι περισσότερες από αυτές τις εξαιρέσεις. Εισάγουν πράγματι μια ανισότητα μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών. Η ικανότητα των θεσμικών οργάνων να σχεδιάσουν, να αποφασίσουν και να εκτελέσουν ορισμένες πολιτικές θα μπορούσε να τεθεί γρήγορα σε αμφισβήτηση – εκτός αν προσαρμοστεί η σύνθεση των θεσμικών οργάνων σύμφωνα με τα ζητήματα που αντιμετωπίζονται, γεγονός που είναι κατανοητό για το Συμβούλιο, αλλά θέτει προφανείς δυσκολίες για την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η διαχείριση των ποικίλων επιθυμιών και ικανοτήτων χωρίς να αποδυναμωθούν τα θεσμικά όργανα, θα είναι από αυτή την άποψη μια από τις μεγάλες προκλήσεις της διευρυμένης Ένωσης. Οι διατάξεις των Συνθηκών που σχετίζονται με την ενισχυμένη συνεργασία προσφέρουν θεωρητικές απαντήσεις, που ίσως ισχύουν για τις ειδικές ενέργειες και που δεν συνδέονται με τις μεγάλες πολιτικές επιλογές της Ένωσης που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν μια προσαρμογή του κοινού θεσμικού πλαισίου. Όμως είναι ακατάλληλες για να αντιμετωπίσουν μια αυξανόμενη διαφοροποίηση μεταξύ των κρατών μελών.

Σε λειτουργικό επίπεδο, **ορισμένες παρεκκλίσεις αποτελούν πηγή πραγματικά πολύπλοκων καταστάσεων για τη δράση που ακολουθεί η πλειονότητα των κρατών μελών**, λαμβάνοντας υπόψη την αλληλεξάρτηση στην πράξη μεταξύ των κρατών της Ένωσης. Πρόκειται για παράδειγμα, για παρεκκλίσεις που αφορούν τις πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων και που καθιστούν τη συνεργασία με ορισμένα τρίτα κράτη ευκολότερη σε σχέση με ορισμένα κράτη μέλη.

Τα δύο αυτά σημεία προβληματισμού επιβάλουν μια **σημαντική επανεξέταση αυτών των παρεκκλίσεων**. Η Συνέλευση αναμένεται να επιβεβαιώσει ότι η *Ευρώπη à la carte* δεν είναι η επιλογή που επικράτησε για τη μελλοντική ανάπτυξη της Ένωσης. Τη στιγμή που εκπονείται μια συνταγματική συνθήκη, χρειάζεται πολιτική σκέψη για τη σημασία της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε σχέση με άλλες φόρμουλες, για παράδειγμα αυτές που αναπτύσσονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

Απλοποίηση των συνθηκών

Όταν θα διευκρινιστούν οι θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές που θα ακολουθηθούν στα δύο αυτά σημεία – ενιαίος χαρακτήρας του θεσμικού μηχανισμού, επανεξέταση ορισμένων παρεκκλίσεων – θα είναι δυνατόν να αρχίσει μια πραγματική εργασία απλοποίησης των συνθηκών, αντάξια των

προσδοκιών των πολιτών και να προετοιμαστεί ένα κείμενο αναφοράς που θα ενσωματώνει το Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Οι Συνθήκες περιλαμβάνουν πράγματι εκατοντάδες διατάξεις, πολύ διαφορετικής σημασίας και εμβέλειας. Δεδομένων των αποτελεσμάτων μιας μελέτης που πραγματοποιήθηκε, ύστερα από αίτημα της Επιτροπής, από το Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο στη Φλωρεντία και χωρίς να αποφανθεί για τις λεπτομέρειες των προτάσεων που έχουν υποβληθεί, η Επιτροπή πρότεινε το 2000¹ να προχωρήσει σε μια αναδιοργάνωση των Συνθηκών σε δύο μέρη. Μια ιεράρχηση των διαφορετικών διατάξεων των Συνθηκών θα επέτρεπε πράγματι να γίνει διάκριση μεταξύ των θεμελιωδών διατάξεων (θεμελιώδη δικαιώματα, οργάνωση των εξουσιών, αρχές των κοινών πολιτικών) και των διατάξεων εφαρμογής, που μπορούν να τροποποιηθούν με λιγότερο δεσμευτικές διαδικασίες από τις τρέχουσες Συνθήκες.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα διαθέτει ως εκ τούτου **ένα κείμενο συνταγματικής φύσης** – ένα κείμενο που συνυπάρχει με τα εθνικά συντάγματα, το οποίο διασαφηνίζει την πρωτότυπη οργάνωση των ευρωπαϊκών δημοσίων αρχών, και θα είναι κατανοητό για τους ευρωπαίους πολίτες ότι το κείμενο αυτό έχει για την Ένωση την ίδια αξία που έχει ένα σύνταγμα για ένα κράτος μέλος.

Σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να θέσουμε το θέμα της επικύρωσης αυτού του μελλοντικού νομικού μέσου και των συνεπειών από μια ενδεχόμενη αποτυχία επικύρωσης από ένα ή περισσότερα μέλη της Ένωσης.

¹ Μια θεμελιώδης συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ανακοίνωση της Επιτροπής της 12ης Ιουλίου 2000 (COM (2000) 434)

Συνεπώς η Επιτροπή προτείνει:

- τη συγχώνευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Κοινοτήτων και την απόδοση στην Ευρωπαϊκή Ένωση μιας νομικής προσωπικότητας·
- τον καθορισμό του ρόλου των θεσμών και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων που ισχύουν ανάλογα με τη φύση της δράσης που εξετάζεται·
- την σημαντική επανεξέταση των παρεκκλίσεων που παραχωρούνται σε ορισμένα κράτη μέλη·
- την αρχή σε αυτή τη βάση μιας εργασίας απλοποίησης των συνθηκών ·
- την εκπόνηση μιας θεμελιώδους συνθήκης με βάση το Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων η οποία θα περιλαμβάνει τις ουσιαστικές διατάξεις των συνθηκών καθώς και την πρόβλεψη για τις άλλες διατάξεις ξεχωριστών διαδικασιών αναθεώρησης·
- την εξέταση των όρων έγκρισης και των προϋποθέσεων για την έναρξη ισχύος αυτής της συνταγματικής συνθήκης.

2.2. 2.2. Διασαφήνιση του τρόπου με τον οποίο η Ένωση ασκεί και υλοποιεί τις αρμοδιότητές της

Οι ευρωπαϊκοί κανόνες, τους οποίους συχνά επικρίνουμε ως υπερβολικά λεπτομερείς, σε ορισμένες περιπτώσεις φαίνεται να αγνοούν τις εθνικές πρακτικές και το συγκεκριμένο τρόπο με τον οποίο κάθε κράτος ασκεί ορισμένες πολιτικές. Προσκρούουν συνεπώς στις παραδόσεις, τις ταυτότητες – δηλαδή στον τρόπο με τον οποίο οι λαοί, στο πέρασμα των αιώνων, οικοδόμησαν το έθνος τους. Εξάλλου, δεν λαμβάνουν υπόψη, εκ φύσεως, τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων που έχουν ορίσει ορισμένα κράτη μέλη μεταξύ του εθνικού επιπέδου και των περιφερειών, και ειδικότερα των περιφερειών που ασκούν νομοθετικές αρμοδιότητες.

Το θέμα των αρμοδιοτήτων τονίζει ορισμένα κενά στη λειτουργία της Ένωσης:

- έλλειμμα σαφήνειας, που συνδέεται με την πολυπλοκότητα των διαδικασιών και τον αριθμό των μέσων·
- έλλειμμα ευθύνης: όταν η διαδικασία λήψης αποφάσεων γίνεται δυσδιάκριτη λόγω της πολυπλοκότητας, όταν αυτοί στους οποίους μπορούν οι πολίτες να επιβάλλουν κυρώσεις δεν είναι πάντα αυτοί που αποφασίζουν ή αναλαμβάνουν δύσκολα το μέρος της ευθύνης τους προς τους εκλογείς τους, πλήττεται η δημοκρατία ·
- έλλειμμα εγγύτητας, που συνδέεται με το γεγονός ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν τηρείται πάντα·
- έλλειμμα αποτελεσματικότητας: βραδύτητα στη λήψη αποφάσεων, απόκλιση μεταξύ της ευρωπαϊκής δράσης και των σημαντικών προσδοκιών των πολιτών.

Σαφήνεια, ευθύνη, εγγύτητα, αποτελεσματικότητα: οι στόχοι είναι αδιαμφισβήτητοι, αλλά ο τρόπος για την επίτευξή τους πρέπει να εξεταστεί.

Επιβεβαίωση των θεμελίων του τρέχοντος συστήματος

Οι αρχές της συλλογικής δράσης παραμένουν σήμερα περισσότερο από ποτέ σημαντικές. Η Ένωση ασκεί τις αρμοδιότητές της μόνον επειδή οι Συνθήκες, επικυρωμένες από κάθε κράτος μέλος σύμφωνα με τις εθνικές διαδικασίες του, της ανέθεσαν αποστολές και μέσα δράσης. Κάθε αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί στην Ένωση παραμένει συνεπώς στο πεδίο αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Όταν η Ένωση δεν διαθέτει μια αποκλειστική αρμοδιότητα, πρέπει να τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, δηλαδή να ενεργεί εκεί που πρέπει και αυστηρά στο μέτρο του αναγκαίου για την επίτευξη των στόχων που θέτει.

Θα ήταν χρήσιμο η μελλοντική θεμελιώδης συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διατυπώνει σαφώς τις αρχές που πλαισιώνουν τη δράση της Ένωσης:

- η Ένωση μπορεί να ενεργεί μόνο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί (αρχή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων) ·
- η Ένωση μπορεί να ενεργεί μόνο με πλήρη σεβασμό των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας όπως ορίζονται στις Συνθήκες·
- το δικαίωμα της Ένωσης επικρατεί έναντι του εθνικού δικαίου.

Ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων ;

Εφόσον η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι ένα κράτος, αλλά συγκεντρώνει τα κράτη και τους λαούς με μια μορφή πολιτικής ολοκλήρωσης *sui generis*, σχεδόν όλες οι πολιτικές περιλαμβάνουν τόσο μια ευρωπαϊκή όσο και μια εθνική διάσταση. Η ανάλυση των συνθηκών δείχνει πράγματι ότι ελάχιστοι τομείς εμπίπτουν στην αποκλειστική ευρωπαϊκή αρμοδιότητα. Για τις περισσότερες πολιτικές, πιστεύουμε γενικά ότι οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Ένωση είναι κοινές ή συμπληρωματικές.

Μια εξέταση καθενός από τους τομείς, σε σχέση με τις διατάξεις της συνθήκης και της εκδοθείσας νομοθεσίας από τις αρχές της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, θα μπορούσε ίσως να επιτρέψει την κατάρτιση ενός **καταλόγου των αρμοδιοτήτων που ασκεί σήμερα η Ένωση**. Όμως η κωδικοποίηση στη συνθήκη ενός τέτοιου καταλόγου θα είχε το μειονέκτημα ότι **πλαισιώνει άκαμπτα και τεχνητά τις ικανότητες δράσης της Ένωσης**, γεγονός που είναι ιδιαίτερα άστοχο σε ένα ταχέως εξελισσόμενο παγκόσμιο πλαίσιο. Αυτή τη προσέγγιση θα επέφερε κυρίως, μόνο μια **περιορισμένη διασαφήνιση** όσον αφορά το συγκεκριμένο καταμερισμό των κοινών ή των συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων:

- δεν είναι δυνατόν να αποδοθούν οι τομείς δράσεις σε ένα ενιαίο επίπεδο λήψης αποφάσεων, είτε εθνικό είτε ευρωπαϊκό. Έτσι, η πολιτική για τις μεταφορές, το άσυλο και τη μετανάστευση ή η κοινωνική πολιτική είναι τόσο ευρωπαϊκές όσο και εθνικές: όλα εξαρτώνται από τα εξεταζόμενα μέτρα. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο δεν μπορεί να υπάρξει νομοθεσία για την πολιτιστική δράση, αλλά η πολιτική για τον ανταγωνισμό μπορεί να έχει αντίκτυπο στις αποφάσεις που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο: όλα εξαρτώνται από τα εξεταζόμενα μέτρα.
- εάν τοποθετηθούμε στο επίπεδο των μέτρων, δεν μπορούμε παρά να ορίσουμε πολύ γενικές αρχές (συμφέρον της από κοινού δράσης), για να αποφασιστεί εάν μια ενέργεια εμπίπτει στο εθνικό ή στο ευρωπαϊκό πεδίο.

Σε πολλές περιπτώσεις, **η αναμενόμενη διασαφήνιση δεν θα ακολουθήσει μια ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων.**

Εξορθολογισμός των όρων δράσης

Για να δώσουμε στην έννοια της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ένα λειτουργικό στήριγμα, πρέπει να **διευκρινιστεί στη συνθήκη πώς δρα η Ευρωπαϊκή Ένωση και με ποια ένταση για να πετύχει ποιο αποτέλεσμα.**

Ορισμένες διατάξεις της συνθήκης επιβάλλονται άμεσα στα κράτη μέλη, άλλες ζητούν μια νομοθετική παρέμβαση ή την έγκριση εκτελεστικών μέτρων. Μερικές φορές το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα απαιτεί από το ευρωπαϊκό επίπεδο μια ένταση της δράσης, η οποία αφήνει ελάχιστο χώρο στην εθνική πρωτοβουλία. Είναι η περίπτωση των νομοθεσιών ή των αποφάσεων που πρέπει να εφαρμοστούν ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη. Σε άλλες περιπτώσεις η ένταση της ευρωπαϊκής δράσης παραχωρεί ένα πολύ σημαντικό πεδίο δράσης στις εθνικές αρχές, για παράδειγμα όταν η συνθήκη προβλέπει το μη δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών. Τα τελευταία χρόνια, έχουν εμφανιστεί επίσης νέες μορφές συνεννόησης, με την *ανοικτή μέθοδο συντονισμού*, μέσω της οποίας μπορούν να δοθούν κοινοί προσανατολισμοί σε ορισμένες ενέργειες, οι οποίες μερικές φορές αποκλείονται από το πεδίο νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Κανονισμοί ομοιόμορφης εφαρμογής, πλήρης ή ελάχιστη εναρμόνιση, αμοιβαία αναγνώριση, λιγότερο ή περισσότερο δεσμευτικός συντονισμός... **επιβάλλεται εξορθολογισμός στην προσφυγή σε αυτούς τους διάφορους τρόπους δράσης.** Πρέπει να σημειώσουμε ότι ορισμένες διατάξεις της συνθήκης αποκλείουν κάθε μορφή εναρμόνισης, για παράδειγμα για την υγεία, τον πολιτισμό ή την εκπαίδευση, ενώ η συλλογική δράση είχε στους τομείς αυτούς σημαντικά αποτελέσματα όπως για παράδειγμα το πρόγραμμα ERASMUS. Είναι ίσως δυνατόν να παραταθεί η προσέγγιση αυτή, και με βάση έναν κατάλογο των όρων της δράσης που θεσπίζει η συνθήκη, να **διευκρινιστεί για ορισμένους τομείς ο βαθμός της επιθυμητής έντασης της ευρωπαϊκής δράσης, με σκοπό να διατηρηθεί η άσκηση των εθνικών αρμοδιοτήτων.**

Διατήρηση ενός περιθωρίου ευελιξίας

Με το άρθρο 308, η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επιτρέπει στο Συμβούλιο, με ομοφωνία και ύστερα από διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να λάβει τις αναγκαίες διατάξεις για την επίτευξη ενός κοινού στόχου. Το εν λόγω άρθρο μερικές φορές αποτελεί αντικείμενο επικρίσεων.

Θα παρατηρήσουμε σχετικά ότι το **άρθρο 308 δεν επιτρέπει τη δημιουργία νέων αρμοδιοτήτων**. Πρέπει να διευρύνουμε τις δυνατότητες προσφυγής στο άρθρο 308, είτε για να διευρύνουμε, είτε για να μειώσουμε το πεδίο αρμοδιοτήτων που ασκεί η Ένωση; Πιθανότατα όχι, **διότι η φυσιολογική και δημοκρατική οδός για την προσαρμογή των αρμοδιοτήτων της Ένωσης παραμένει η τροποποίηση της συνθήκης**.

Πρέπει να καταστήσουμε πιο δεσμευτική την προσφυγή στο άρθρο 308; Οι συζητήσεις της Συνέλευσης δείχνουν ότι **πολλοί αναγνωρίζουν τη σκοπιμότητα να διατηρηθεί μια σχετική ευελιξία στο σύστημα**. Για να πλαισιώσουμε καλύτερα τη χρήση αυτής της διάταξης, θα προτιμούσαμε να αρχίσουμε με την **επανεξέταση των κοινών στόχων**, όπως αναφέρονται ιδίως στο άρθρο 3 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και, αν χρειαστεί, να εξηγήσουμε τις εξουσίες της αναγκαίας δράσης για την επίτευξή τους.

Απλοποίηση της έγκρισης και της εφαρμογής των αποφάσεων της Ένωσης

Η Επιτροπή εξέφρασε συχνά την επιθυμία να αναπτυχθεί ο νομοθετικός και δημοσιονομικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Πράγματι, η **συναπόφαση πρέπει να γίνει ο γενικός κανόνας για τη θέσπιση των ευρωπαϊκών νόμων**— η εμβέλεια των οποίων πρέπει εξάλλου να διασαφηνιστεί στη μελλοντική συνταγματική συνθήκη, ώστε ο ευρωπαίος νομοθέτης να **προσηλώνεται** στον καθορισμό των γενικών κανόνων χωρίς να κωδικοποιεί λεπτομερώς τους όρους της εφαρμογής τους.

Τα προνόμια του εθνικού νομοθέτη θα τηρούνται καλύτερα εάν **οι ευρωπαϊκοί νόμοι επικεντρώνονται στους γενικούς στόχους** και του αφήνουν μια όσο το δυνατόν πιο ελεύθερη επιλογή όσον αφορά τα μέτρα για την επίτευξή τους. Η νομοθετική οδός μπορεί επίσης να συνδυαστεί με άλλες μη δεσμευτικές προσεγγίσεις, όπως συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές ή ακόμη και αυτορρύθμιση μέσα σε ένα πλαίσιο το οποίο έχει συμφωνηθεί από κοινού.

Για την καλή εφαρμογή των κοινών πολιτικών, **πρέπει ίσως να επανεξεταστεί η σκοπιμότητα της διατήρησης ορισμένων νομοθεσιών**, ενόψει της ενδεχόμενης κατάργησής τους, αν αποδειχθεί ότι οι ενέργειες μπορούν να διεξαχθούν καλύτερα από τα κράτη μέλη.

Οι προσανατολισμοί αυτοί δεν είναι καινούργιοι. Έχουν μερικές φορές περιορισμούς στο βαθμό της εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών για την τήρηση ορισμένων ιδιαίτερα σημαντικών

κανόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, για παράδειγμα στην υγεία ή την ασφάλεια. Σε κάθε περίπτωση, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα προβληματίζονται εδώ και καιρό για τις τεχνικές και τις εργασιακές μεθόδους που επιτρέπουν την **καλύτερη νομοθεσία** - δηλαδή να τηρηθεί η αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και να δοθεί ένας χώρος στα εθνικά κοινοβούλια. Οι προσπάθειες αυτές πρέπει να βρουν στήριγμα, στο επίπεδο της Συνθήκης, σε μια **διάκριση ανάμεσα στο πεδίο του νόμου και στο πεδίο των εκτελεστικών κανόνων**.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη (άρθρο 202), το Συμβούλιο, εκτός ειδικής περίπτωσης, αναθέτει στην Επιτροπή τις εκτελεστικές αρμοδιότητες των κανόνων που αυτό θεσπίζει. Το *Λευκό Βιβλίο για τη διακυβέρνηση* προτείνει ορισμένους προσανατολισμούς για την **αποκατάσταση στο εσωτερικό του θεσμικού συστήματος μιας εργασίας στην πράξη για την εκτέλεση των πολιτικών και της νομοθεσίας**, που λαμβάνει υπόψη την αποκτηθείσα εμπειρογνωμοσύνη ιδίως των εθνικών κυβερνήσεων που εφαρμόζουν τις πολιτικές της Ένωσης.

Διάκριση στη μελλοντική συνταγματική συνθήκη μεταξύ του πεδίου του νόμου ή των κανόνων εφαρμογής· εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης στην έγκριση όλων των νομοθετικών κειμένων και προσήλωση στην καλύτερη νομοθεσία· ανάθεση της έγκρισης των εκτελεστικών μέτρων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάτω από τις συνθήκες και τους όρους που ορίζει η νομοθεσία· θέσπιση ενός απλού νομικού μηχανισμού μέσω του οποίου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που έχουν τη νομοθετική εξουσία, μπορούν να εξασφαλίζουν την παρακολούθηση και τον έλεγχο της δράσης της Επιτροπής για τις πολιτικές αρχές και κατευθύνσεις που εγκρίνονται στη νομοθεσία: οι προσανατολισμοί αυτοί πρέπει να ακολουθηθούν ενεργά ώστε το σύστημα να γίνει πιο ευανάγνωστο και να αποκτήσει μεγαλύτερη διαφάνεια.

Συνεπώς η Επιτροπή προτείνει:

- την ένταξη στη μελλοντική συνθήκη των θεμελιωδών αρχών που πλαισιώνουν τη δράση της Ένωσης·
- τον εξορθολογισμό της προσφυγής στα διάφορα μέσα δράσης της Επιτροπής, από την εναρμόνιση έως το συντονισμό, σύμφωνα με τον επιθυμητό βαθμό ένταξης·
- τη διάκριση ανάμεσα στο πεδίο του νόμου ή των κανόνων εφαρμογής και την εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης στην έγκριση όλων των νομοθετικών κειμένων·
- την ανάθεση της έγκρισης των εκτελεστικών μέτρων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπό τις συνθήκες που προβλέπει η νομοθεσία και υπό τον έλεγχο του νομοθέτη.

2.3. 2.3. Να εξασφαλιστεί η τήρηση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

σε εθνικό επίπεδο

Η εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων οδηγεί μερικές φορές σε **υπερβολικές εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις** που οδηγούν σε σύγχυση και στην απόρριψή τους από τους πολίτες.

Υπάρχουν πολλά παραδείγματα αυτών των παρεκκλίσεων όσον αφορά την περιφερειακή πολιτική ή την εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς. Επειδή οι πρακτικές αυτές είναι δύσκολο να τηρηθούν συστηματικά, **πρέπει να σκεφτούμε τα μέσα για την καταπολέμησή τους** για να μην προσάπτουμε πια στην Ευρωπαϊκή Ένωση τις υπερβολές για τις οποίες δεν είναι υπεύθυνη.

σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Όταν μια ενέργεια μπορεί να διεξαχθεί καλύτερα σε εθνικό επίπεδο ή υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη των κοινών στόχων, πρέπει να εγκαταλείπεται ή να τροποποιείται. Εφόσον ένας καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού επιπέδου αποδεικνύεται μη λειτουργικός, **πρέπει να θεσπιστούν ειδικές διαδικασίες ελέγχου για να εξασφαλιστεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.**

Για το σχεδιασμό αυτών των διαδικασιών ελέγχου, πρέπει να ληφθεί υπόψη η ύπαρξη του ελέγχου από το Δικαστήριο: κάθε κοινοτικό μέτρο με δεσμευτική αρχή μπορεί να αναιρεθεί και να ακυρωθεί από το Δικαστήριο, ιδίως στην περίπτωση παραβίασης των αρχών της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας. Για αυτόν τον *εκ των υστέρων* έλεγχο, οι τρόποι προσφυγής θα μπορούσαν να

αναθεωρηθούν και να διευρυνθούν.

Εξάλλου, εναπόκειται κυρίως στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα - στην Επιτροπή όταν προτείνει μια πράξη, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο όταν την εκδίδουν - να τηρούν τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Ωστόσο, για να διαφωτίσουμε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων χωρίς να την αποδυναμώσουμε, θα μπορούσε να γίνει ένας **εξωτερικός έλεγχος** της επικουρικότητας και της αναλογικότητας όσον αφορά το αποτέλεσμα της νομοθετικής διαδικασίας, πριν όμως η πράξη τεθεί σε ισχύ, ώστε ο νομοθέτης να μπορεί να εγκαταλείψει ή να τροποποιήσει την εξεταζόμενη δράση εάν αποδειχθεί αντίθετη με την αρχή της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας.

Ορισμένοι προτείνουν έναν πολιτικό έλεγχο, άλλοι έναν έλεγχο δικαιοδοσίας. Πρέπει να εξεταστούν αυτές οι δύο προσεγγίσεις. Όμως η Επιτροπή πιστεύει σε κάθε περίπτωση ότι η εξέταση της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας πρέπει να έχει συνταγματική φύση και να περιλαμβάνει τόσο μια **εκτίμηση του γενικού συμφέροντος** όσο και του **σεβασμού του δικαίου**.

Ο έλεγχος αυτός δεν αναμένεται να είναι συστηματικός, αλλά να πραγματοποιείται μόνον όταν εκφράζονται σοβαρές αμφιβολίες για την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας. **Η διαδικασία πρέπει να είναι ταχεία** και να ολοκληρώνεται μέσα σε προθεσμία δύο έως τεσσάρων εβδομάδων **για να μην καθυστερήσει η διαδικασία λήψης αποφάσεων**.

Εάν η συνέλευση διατηρήσει την ιδέα αυτού του εξωτερικού ελέγχου πριν από την έναρξη ισχύος μιας πράξης, **θα πρέπει να προσαρμόσει κατά συνέπεια τον εκ των υστέρων έλεγχο**.

Συνεπώς η Επιτροπή προτείνει:

- την εξέταση των μέσων ώστε η μεταφορά και η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων από τις εθνικές κυβερνήσεις να μην οδηγήσει σε υπερβολική ρύθμιση από την πλευρά τους·
- τη θέσπιση ενός εξωτερικού ελέγχου, συνταγματικής φύσης, για την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

* *

*

Τους επόμενους μήνες η Ευρωπαϊκή Ένωση θα κληθεί να αντιμετωπίσει μια ουσιαστική επιλογή. Οι νέες αποστολές που πρέπει να αναλάβει, θα εκτελεστούν στο πλαίσιο του θεσμικού συστήματος; Πρέπει να περιοριστεί η κοινοτική μέθοδος στην ιστορική επιτυχία της – την κοινή αγορά – ή να διατηρήσει το δυναμισμό της για άλλες πολιτικές;

Συχνά υπογραμμίσαμε τον καινοτομικό χαρακτήρα και την ιδιαίτερη ισορροπία της κοινοτικής οικοδόμησης, η οποία οργανώνει όχι μόνο το διαχωρισμό αλλά και τον καταμερισμό των εξουσιών. Συνεπώς, η νομοθετική εξουσία ανήκει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και στο Συμβούλιο· το οποίο μοιράζεται την εκτελεστική εξουσία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία με τη σειρά της διαθέτει το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ η υλοποίηση των πολιτικών εμπίπτει ευρέως στις εθνικές ή περιφερειακές κυβερνήσεις.

Πρέπει να **διατηρηθεί αυτή η ένωση όλων των δυνάμεων και όλων των εξουσιών γύρω από το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον**. Και να διατηρηθεί η Επιτροπή όπως την επιθυμούσαν οι ιδρυτές της Ευρώπης, δηλαδή ένας ανεξάρτητος θεσμός που εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση των κρατών μελών και που εκπροσωπεί συγκεκριμένα το χώρο σύνθεσης, συνοχής και το χώρο όπου λαμβάνεται υπόψη το γενικό συμφέρον.

Αυτό το όραμα εξακολουθεί να είναι σωστό. Για τους σχετικά νέους τομείς όπως τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, ασφάλειας, δικαιοσύνης ή αστυνομίας, ή ακόμα οικονομικής συνεργασίας, πρέπει να θεσπιστούν συστήματα διαιτησίας και δράσης τα οποία να διαθέτουν την αποτελεσματικότητα και τη νομιμότητα της κοινοτικής μεθόδου.

Η μέθοδος αυτή που βασίζεται στην ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων στα διάφορα στάδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, από το σχεδιασμό έως την εφαρμογή με έναν ιδιαίτερο ρόλο για την Επιτροπή, ως εγγυήτρια του γενικού συμφέροντος, επιτρέπει την εξασφάλιση της διαφάνειας, της συνοχής και της αποτελεσματικότητας των ενεργειών που έχουν αρχίσει. Η Επιτροπή θα έχει την ευκαιρία να εμβαθύνει τις θεσμικές πτυχές των μελλοντικών μεταρρυθμίσεων, εν ευθέτω χρόνω για να συμβάλει σχετικά στις εργασίες της Συνέλευσης.

Οι προσαρμογές θα είναι αναγκαίες. Τα θεσμικά όργανα πρέπει να επικεντρωθούν εκ νέου στις θεμελιώδεις αποστολές τους και να αποδεχθούν την σε βάθος μεταρρύθμισή τους. Η Επιτροπή είναι έτοιμη για αυτή την εξέλιξη και την έχει ήδη αρχίσει, με τους πρώτους προσανατολισμούς που έχει υποβάλει για μια καλύτερη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Η σχέση των ευρωπαίων πολιτών και με τον κοινοτικό προϋπολογισμό πρέπει να οριστεί **αμεσότερα και με μεγαλύτερη διαφάνεια, ώστε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, τα μέλη του οποίου εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία, **να ασκεί στο δημοσιονομικό τομέα προνόμια**

σύμφωνα με τη δημοκρατική νομιμότητά του στην κατανομή των δαπανών και στην κατάρτιση των πόρων. Η Ένωση πρέπει να διαθέτει πραγματικούς ίδιους πόρους σε επαρκές επίπεδο για την ανάπτυξη του έργου που της ανατίθεται και για το οποίο είναι υπεύθυνη.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να εδραιώσει τη δημοκρατική νομιμότητά της, χωρίς να χάσει την ανεξαρτησία της απέναντι στα εθνικά συμφέροντα και τα συμφέροντα μερικών ομάδων, που αποτελεί ακριβώς ένα από τα θεμέλια της νομιμότητάς της.

Ενώ αρχίζουν οι εργασίες της Συνέλευσης, επιβάλλεται να εξετάσουμε τα όρια άλλων μορφών οργάνωσης. Τα όρια της διακυβερνητικής συνεργασίας, πηγή αδυναμίας. Τα όρια μιας πολιτικής διοίκησης της Ένωσης από μερικά κράτη μέλη, πηγή εντάσεων και αδιεξόδων.

Η Συνέλευση έχει την ευθύνη να οραματιστεί την Ένωση του αύριο. Μια Ένωση, τα κράτη μέλη της οποίας, ενωμένα μέσω κοινών πολιτικών και συσπειρωμένα γύρω από ισχυρούς θεσμούς, εξακολουθούν να είναι ικανά να ξεπεράσουν τις δικές τους διαφορές για να ανταποκριθούν, απλά, στις προσδοκίες των λαών τους.
