

**ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

---

της : Γραμματείας

προς : τα μέλη της Συνέλευσης

---

Θέμα : Η απλοποίηση των συνθηκών και η εκπόνηση Καταστατικής Συνθήκης

---

Το Προεδρείο άρχισε τις εργασίες του με αντικείμενο την απλοποίηση των συνθηκών. Παρατίθεται συνημμένως προς ενημέρωση των Μελών της Συνέλευσης, ένα σημείωμα προβληματισμού που εκπονήθηκε προς τούτο από την Γραμματεία και υποβάλλεται στο Προεδρείο.

\_\_\_\_\_

## ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

**Θέμα :** Η ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΚΑΙ Η ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ

- I. Προβληματική**
- II. Απλοποίηση και εκσυγχρονισμός των κειμένων των συνθηκών**
- III. Κωδικοποίηση των συνθηκών**
- IV. Συγχώνευση των συνθηκών**
- V. Κατάρτιση θεμελιώδους συνθήκης**
  - A. Δομή και περιεχόμενο της θεμελιώδους συνθήκης**
  - B. Σχέση με τις υφιστάμενες συνθήκες**
  - Γ. Ζήτημα της ενδεχόμενης ιεραρχικής θέσης της θεμελιώδους συνθήκης**
- VI. Αναθεώρηση και διαφοροποίηση των διαδικασιών τροποποίησης των συνθηκών**

### **I. — ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ**

Η απλοποίηση των συνθηκών συνιστά αναμφισβήτητα ένα από τα στοιχεία που επιτρέπει να δοθεί απάντηση στις κριτικές που διατυπώνονται συχνά έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα μπορούσε να συμβάλει ώστε η Ένωση να καταστεί πιο κατανοητή για τους πολίτες της, ιδίως δίνοντας έμφαση στις αξίες που την θεμελιώνουν, στα καθήκοντά της και στις γενικές αρχές της λειτουργίας της. Οι ευθύνες όσων συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων θα διαπιστώνονταν σαφέστερα. Η απλοποίηση των συνθηκών έχει επομένως ως κυριότερο στόχο να συμβάλει στο να καταστεί η Ένωση πιο προσιτή στους πολίτες, διευκολύνοντας ταυτόχρονα την καθημερινή ζωή των επαγγελματιών των διαφόρων τομέων. Συμβάλλει άλλωστε στο να αποκατασταθεί η τάξη στον οίκο «Ευρώπη» προτού μπορέσει να υποδεχθεί νέα κράτη μέλη και νέους πολίτες.

Σε πενήντα περίπου χρόνια ευρωπαϊκής ενοποίησης, υπήρξε μία αλληλουχία πολυάριθμων συνθηκών που αναθεώρησαν ή προστέθηκαν στις τρεις αρχικές ιδρυτικές κοινοτικές συνθήκες που είναι η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής (Οικονομικής) Κοινότητας, η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΣΕΚ, ΕΚΑΕ και ΕΚΑΧ). Πρόκειται κυρίως για την ενιαία Πράξη, τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ - συνθήκη του Μάαστριχτ), τη συνθήκη του Άμστερνταμ, και τέλος, πιο πρόσφατα, τη συνθήκη της Νίκαιας, η οποία δεν άρχισε ακόμη να ισχύει. Και άλλες συνθήκες μικρότερης εμβέλειας έχουν τροποποιήσει τις ιδρυτικές συνθήκες, όπως η συνθήκη συγχώνευσης το 1967, ή και οι δύο συνθήκες που τροποποιούν

ορισμένες δημοσιονομικές ή οικονομικές διατάξεις των εν λόγω συνθηκών κατά τα έτη '70.

Εξάλλου, η ΣΕΕ δημιούργησε μία νέα οντότητα, την Ένωση, η οποία *«βασίζεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, συμπληρούμενες με τις πολιτικές και τις μορφές συνεργασίας που θεσπίζονται με την παρούσα συνθήκη»*<sup>1</sup>. Έτσι, η δομή της Ένωσης βασίζεται σε αυτό που αποκαλείται κοινώς τρεις «πυλώνες», αφενός τον κοινοτικό πυλώνα (που αντιστοιχεί στις τρεις κοινοτικές συνθήκες), αφετέρου δύο μεγάλους τομείς δράσης. Πρόκειται για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) που μετασχηματίζει την πολιτική συνεργασία η οποία είχε καθιερωθεί με την ενιαία Πράξη και τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ), που αντιστοιχούν στον δεύτερο και τον τρίτο πυλώνα της Ένωσης. Η συνθήκη του Άμστερνταμ μετέφερε εν συνεχεία στον κοινοτικό πυλώνα<sup>2</sup> ένα μέρος των δραστηριοτήτων που καλύπτονταν από τον τρίτο πυλώνα, ο οποίος περιορίζεται εφεξής στη δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Ο δεύτερος και ο τρίτος πυλώνας χαρακτηρίζονται εν γένει από διαδικασίες λήψης αποφάσεων και από μέσα δράσης διακυβερνητικού χαρακτήρα και όχι από την κλασσική κοινοτική μέθοδο και από ανύπαρκτο ή περιορισμένο δικαστικό έλεγχο.

Το πρωτογενές δίκαιο σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση περιλαμβάνει επιπλέον :

- τις συνθήκες προσχώρησης, μεγάλος αριθμός ουσιαστικών διατάξεων των οποίων προσαρμόζουν τις ιδρυτικές συνθήκες ή προστίθενται σε αυτές,

---

<sup>1</sup> Άρθρο 1 της ΣΕΕ.

<sup>2</sup> Βλ. το νέο τίτλο IV της ΣΕΚ που τιτλοφορείται : «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων».

- ορισμένο αριθμό συναφών πράξεων ή αποφάσεων που έχουν θεσπιστεί με απλοποιημένη διαδικασία, οι οποίες συμπληρώνουν το πρωτογενές δίκαιο (για παράδειγμα, οι αποφάσεις σχετικά με τον καθορισμό της έδρας των οργάνων ή άλλων οργανισμών, ή ακόμη η Πράξη περί της εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία),
- σαράντα περίπου πρωτόκολλα με ισχύ συνθήκης (ορισμένα εκ των οποίων καλύπτουν σημαντικά θεσμικά θέματα <sup>1</sup>),
- πολυάριθμες κοινές ή μονομερείς δηλώσεις που συνοδεύουν κάθε συνθήκη.

Ένας κατάλογος (όχι εξαντλητικός) του ισχύοντος πρωτογενούς δικαίου παρατίθεται στο Παράρτημα I του παρόντος <sup>2</sup>.

Ο σύνθετος χαρακτήρας του πρωτογενούς δικαίου εξηγείται επομένως κατ' αρχάς από τον μεγάλο αριθμό και την πολυμορφία των πηγών του. Η ιδέα να απλοποιηθούν οι συνθήκες δεν είναι νέα, και επεκτείνει κατά κάποιο τρόπο την προσπάθεια που έχει αναληφθεί εδώ και πολλά χρόνια για να απλοποιηθεί η νομοθεσία της Ένωσης. Παρά τα πρώτα σημαντικά βήματα που πραγματοποιήθηκαν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (βλέπε *κατωτέρω*), η συνθήκη της Νίκαιας για το μέλλον της Ένωσης (δήλωση της Νίκαιας) επεσήμαινε την απλοποίηση των συνθηκών ως ένα από τα θέματα προβληματισμού που θα συμβάλουν *«στην ανάγκη να βελτιωθεί και να εξασφαλιστεί μονίμως η δημοκρατική νομιμοποίηση και η διαφάνεια της Ένωσης και των οργάνων της, προκειμένου να προσεγγίσουν τους πολίτες των κρατών μελών»*. Η δήλωση του Λάακεν εγγράφει την προσπάθεια αυτή σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, *«την πορεία προς ένα σύνταγμα για τους ευρωπαίους πολίτες»*<sup>3</sup>. Η δήλωση εγείρει όντως ορισμένα ζητήματα που άπτονται της δομής των συνθηκών (απλοποίηση χωρίς αλλαγή του σημερινού περιεχομένου, βασική συνθήκη, ενσωμάτωση του χάρτη, σύνταγμα), της εξέλιξης των συνθηκών (διάκριση των διαδικασιών τροποποίησης και επικύρωσης), ή ακόμα της δομής της ίδιας της Ένωσης (διάκριση μεταξύ της Ένωσης και των Κοινοτήτων, διαίρεση σε τρεις πυλώνες).

Είναι αληθές ότι η απλοποίηση των συνθηκών συμπεριλαμβάνει ορισμένο αριθμό χωριστών ενεργειών, λίγο ή πολύ ανεξάρτητων μεταξύ των, οι οποίες προβάλλουν τις διάφορες πηγές πολυπλοκότητας. Το παρόν σημείωμα θα αρχίσει από την απλοποίηση και τον εκσυγχρονισμό της διατύπωσης των ίδιων των κειμένων, η εξέλιξη των οποίων δεν έγινε με ευθύγραμμα χαρακτήρα και απόλυτη συνοχή στο πέρασμα του χρόνου. Θα εξετασθεί εν συνεχεία η απλοποίηση της «αρχιτεκτονικής» των συνθηκών που περιλαμβάνει διάφορες πτυχές.

<sup>1</sup> Βλ. για παράδειγμα το πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (συνθήκη του Άμστερνταμ), και πιο πρόσφατα, το πρωτόκολλο για την διεύρυνση της Ένωσης (συνθήκη της Νίκαιας).

<sup>2</sup> Τα περισσότερα από τα κείμενα αυτά βρίσκονται στη *Σύλλογή των συνθηκών* που δημοσιεύθηκε από την Υπηρεσία επισήμων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

<sup>3</sup> Βλ. το απόσπασμα της δήλωσης του Λάακεν στο Παράρτημα II του παρόντος.

Έτσι η κωδικοποίηση των συνθηκών έχει ως στόχο να ενσωματωθούν όλες οι διαδοχικές τροποποιήσεις των ιδρυτικών συνθηκών και να καταργηθούν οι διαδοχικές αρχικές και αναθεωρημένες συνθήκες. Η συγχώνευση των συνθηκών αποβλέπει στην ενοποίηση και την αναδιάρθρωση σε ένα μόνο κείμενο των διαφόρων ιδρυτικών συνθηκών στις οποίες βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, κυρίως της ΣΕΕ και της ΣΕΚ. Η συγχώνευση των συνθηκών έχει κατ' αρχήν επίσης ως στόχο να καταργήσει τις διαδοχικές αρχικές και αναθεωρημένες συνθήκες.

Εν συνεχεία, εάν η Συνέλευση αποφασίσει να εξετάσει τη σύνταξη μιας θεμελιώδους συνθήκης <sup>1</sup>, θα πρέπει να μελετήσει τη δομή και το περιεχόμενο αυτής, καθώς και τις διάφορες ενδεχόμενες διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς τη σχέση αυτής με τις ισχύουσες συνθήκες. Το τελευταίο αυτό ζήτημα οδηγεί στην εξέταση της ενδεχόμενης διαφοροποίησης των διαδικασιών αναθεώρησης μεταξύ της «βασικής συνθήκης» και των άλλων κειμένων των συνθηκών.

Τέλος, ένας από τους λόγους της πολυπλοκότητας των συνθηκών προέρχεται από το γεγονός ότι η αρχιτεκτονική της Ένωσης είναι η ίδια αδικαιολόγητα πολύπλοκη, ιδίως η διπλή υπόσταση της Ένωσης και της Κοινότητας και η διάρθρωση σε πυλώνες. Αυτό το ζήτημα εξετάζεται τώρα από την Ομάδα εργασίας της Συνέλευσης για τη νομική προσωπικότητα.

## **II. — ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΚΕΙΜΕΝΩΝ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ**

Ένα πρώτο βήμα προς την απλοποίηση των κειμένων των συνθηκών πραγματοποιήθηκε από τη συνθήκη του Άμστερνταμ <sup>2</sup>. Η απλοποίηση αυτή συνίστατο κυρίως στην κατάργηση των διατάξεων που ήταν απηρχαιωμένες ή άνευ αντικειμένου των τριών κοινοτικών συνθηκών, καθώς και των παραρτημάτων και των πρωτοκόλλων τους <sup>3</sup>. Παρά ορισμένες συντακτικές προσαρμογές, το σύνολο της προσπάθειας έγινε «χωρίς να επέλθει μεταβολή δικαίου», δηλαδή χωρίς να αλλάξει το νομικό περιεχόμενο των συνθηκών και χωρίς να θιγεί το κοινοτικό κεκτημένο <sup>4</sup>. Συνολικά, εξετάζοντας μόνο τη ΣΕΚ, αυτή απαλλάχθηκε από πενήντα περίπου άρθρα, καθώς και από δέκα περίπου πρωτόκολλα και παραρτήματα, ενώ πενήντα επιπλέον διατάξεις καταργήθηκαν εν μέρει ή αναμορφώθηκαν. Στο πέρας της προσπάθειας αυτής, δόθηκε στη ΣΕΚ μία νέα αρίθμηση προκειμένου να διευκολύνεται η μελέτη της. Η ΣΕΕ της οποίας οι τίτλοι V και VI αναμορφώθηκαν εις βάθος, έλαβε επίσης νέα αρίθμηση. Ένας πίνακας αντιστοιχιών μεταξύ της παλιάς και της νέας αρίθμησης προσαρτήθηκε στη συνθήκη του Άμστερνταμ.

<sup>1</sup> Η δήλωση του Λάακεν αναφέρεται σε μία «Βασική Συνθήκη» («Basic Treaty»).

<sup>2</sup> Δεύτερο μέρος της συνθήκης του Άμστερνταμ (άρθρα 6 έως 11).

<sup>3</sup> Στις περισσότερες περιπτώσεις, επρόκειτο για διατάξεις που έληγαν στο τέλος της μεταβατικής περιόδου ή σε άλλες προθεσμίες, ή ακόμα και διατάξεις που είχαν ξεπεραστεί από τα γεγονότα.

<sup>4</sup> Βλέπε το άρθρο 10 της συνθήκης του Άμστερνταμ.

Παρόλο που η προσπάθεια απλοποίησης του Άμστερνταμ κατέστησε τις συνθήκες σαφέστερες και πιο προσιτές στους ειδικούς και τους πολίτες, φαίνεται ότι είναι δυνατόν να προχωρήσει περαιτέρω αυτή η προσπάθεια. Αρκετά μέλη της Συνέλευσης διατύπωσαν ήδη τη βούλησή τους να απλοποιηθεί η γλώσσα των συνθηκών. Εξάλλου, γεννάται ζήτημα ως προς τη συντακτική ποιότητα μεγάλου αριθμού διατάξεων, ιδίως όταν είναι πολύ εκτενείς ή περιλαμβάνουν διασταυρούμενες παραπομπές <sup>1</sup>. Το ύφος των κειμένων που προέκυψαν με το πέρασμα του χρόνου πάσχει επίσης συχνά από έλλειψη ομοιογένειας. Τέλος, μεγάλος αριθμός διατάξεων των συνθηκών, ενίοτε από τις αρχικές συνθήκες, έχουν κάπως ξεπεραστεί στη διατύπωσή τους από την εξέλιξη των πολιτικών, από την πρακτική των οργάνων ή ακόμα από τις νομολογιακές εξελίξεις.

Ένας τέτοιος εκσυγχρονισμός των κειμένων συνιστά βεβαίως ένα φιλόδοξο και δυσχερές έργο <sup>2</sup>. Είναι επίσης ευαίσθητος στο βαθμό όπου τα κείμενα των συνθηκών αποτελούν συχνά το αποτέλεσμα δυσχερών πολιτικών συμβιβασμών, οι οποίοι καταλήγουν ενίοτε με αντίτιμο ορισμένη αμφισημία (Ισχύει ιδίως όσον αφορά τις διατάξεις οι οποίες απονέμουν αρμοδιότητα). Πρέπει επίσης να αποφευχθεί εκ παραδρομής η επανεξέταση, κατά την προσπάθεια απλοποίησης, ορισμένων πτυχών της έννομης τάξης όπως αναπτύχθηκε από το Δικαστήριο κατά την ερμηνεία του των κειμένων των συνθηκών.

Η απλοποίηση των συνθηκών καλύπτει άλλωστε και μία άλλη διάσταση, δηλαδή τον εξορθολογισμό και τη γενίκευση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, καθώς και την καθιέρωση μιας συστηματικής τυπολογίας των πράξεων ή κειμένων. Αυτή η προβληματική, η οποία αποτέλεσε αντικείμενο ειδικών σημειωμάτων της Γραμματείας της Συνέλευσης <sup>3</sup>, συνιστά ένα από τα σημαντικά θέματα της Συνέλευσης. Ξεπερνά βεβαίως την απλοποίηση των κειμένων «χωρίς να επέλθει μεταβολή του ισχύοντος δικαίου».

---

<sup>1</sup> Βλ. για παράδειγμα το άρθρο 61 της ΣΕΚ :  
«Για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το Συμβούλιο θεσπίζει :

α) εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, μέτρα για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων σύμφωνα με το άρθρο 14, σε συνδυασμό με άμεσα συνδεδεμένα με αυτήν συνοδευτικά μέτρα για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 62, σημεία 2) και 3) και του άρθρου 63 σημείο 1), στοιχείο α) και σημείο 2) στοιχείο α), καθώς και μέτρα για την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 31 στοιχείο ε) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.»

<sup>2</sup> Σημειώνεται εν προκειμένω ότι πραγματοποιήθηκε στο παρελθόν μία ενδιαφέρουσα μελέτη, η οποία αποβλέπει κυρίως στην ενοποίηση του συνταγματικού νομολογιακού κεκτημένου (μορφή της ΣΕΚ που δημοσιεύθηκε στο *European Law Review*, 1997, από το *Center for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law).

<sup>3</sup> CONV 162/02 και CONV 216/02.

### III. — ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

Μία από τις πηγές πολυπλοκότητας του πρωτογενούς δικαίου προέρχεται από το γεγονός ότι οι αρχικές κοινοτικές συνθήκες, όπως και η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τροποποιήθηκαν επανειλημμένως από διαδοχικές τροποποιητικές συνθήκες. Σήμερα, έχει καταστεί πρακτικά αδύνατον για έναν ειδικό να εργασθεί με όλες αυτές τις συνθήκες, οι οποίες είναι οι μόνες ωστόσο που διαθέτουν αξία αυθεντικού κειμένου. Η κατάσταση αυτή προέρχεται από το γεγονός ότι οι συνθήκες δεν «κωδικοποιήθηκαν» ποτέ, δηλαδή ποτέ δεν αντικαταστάθηκαν από ένα νέο έγγραφο που θα ενσωματώνει το αρχικό περιεχόμενο και τις διαδοχικές τροποποιήσεις των συνθηκών, και έτσι θα καταργεί τα προηγούμενα κείμενα <sup>1</sup>.

Η *Συλλογή των συνθηκών* δημοσιεύει περιοδικά μία «ενοποιημένη» μορφή των διαφόρων ιδρυτικών συνθηκών, δηλαδή ένα κείμενο που εμπεριέχει όλες τις διαδοχικές τροποποιήσεις, αλλά που δεν αντικαθιστά τις προηγούμενες συνθήκες. Όπως αναφέρει και η ίδια, η *Συλλογή των συνθηκών* συνιστά απλώς «ένα εργαλείο τεκμηρίωσης που δεν γεννά την ευθύνη των θεσμικών οργάνων». Δεν έχει επομένως αξία αυθεντικού εγγράφου. Παρατηρείται επίσης ότι οι ενοποιημένες μορφές της ΣΕΕ και της ΣΕΚ, οι οποίες επισυνάπτονται στην τελική πράξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, παρουσιάστηκαν μόνο «επεξηγηματικά» <sup>2</sup>. Οι αρχικές και αναθεωρημένες συνθήκες παραμένουν επομένως ακόμη σήμερα οι μόνες που έχουν αυθεντική αξία.

<sup>1</sup> Στα πλαίσια της κοινοτικής νομοθεσίας, διακρίνονται διάφορες προσπάθειες αναδιοργάνωσης των κειμένων. Τηρουμένων των αναλογιών οι διακρίσεις αυτές μπορούν να εφαρμοστούν και στις συνθήκες. Η *ενοποίηση* συνίσταται στην ενσωμάτωση σε μία πράξη όλων των διαδοχικών τροποποιήσεών της. Όλα τα προηγούμενα κείμενα παραμένουν εν ισχύ εφόσον η ίδια η ενοποιημένη πράξη δεν έχει νομική αξία. Αντίθετα, η *κωδικοποίηση* έχει σκοπό να καταργήσει την αρχική πράξη και όλες τις διαδοχικές τροποποιήσεις της απονέμοντας νομική αξία στη νέα πράξη που ενσωματώνει όλες τις τροποποιήσεις. Υπάρχει επίσης *αναμόρφωση* νομικών κειμένων όταν η προσπάθεια κωδικοποίησης γίνεται ταυτόχρονα με νέες τροποποιήσεις. Ως προς τη *συγχώνευση* κειμένων, αποσκοπεί στη συγχώνευση δύο χωριστών αρχικών πράξεων (και των ενδεχόμενων διαδοχικών τροποποιήσεων) σε μία νέα πράξη που αντικαθιστά όλα τα προηγούμενα κείμενα.

<sup>2</sup> Αυτά τα ενοποιημένα κείμενα εμπεριέχουν τόσο τις νέες ουσιαστικές τροποποιήσεις όσο και την προσπάθεια απλοποίησης των κειμένων και τη νέα αρίθμηση αυτών. Με την ευκαιρία αυτή, καταγράφηκαν όλα τα πρωτόκολλα και ταξινομήθηκαν ανάλογα με τη συνθήκη ή τις συνθήκες στις οποίες ήταν προσαρτημένα, παρόλο ότι παραμένουν ορισμένες δυσκολίες εν προκειμένω, ιδίως όσον αφορά την επίσημη αρίθμηση των πρωτοκόλλων αυτών (βλ. Παράρτημα Ι).

Απονέμοντας νομική αξία στα ενοποιημένα κείμενα των δύο αυτών βασικών συνθηκών, πράγμα που θα ισοδυναμούσε με την κωδικοποίησή τους, θα μπορούσαν να καταργηθούν όλες οι διαδοχικές αρχικές και αναθεωρημένες συνθήκες. Μία τέτοια προσπάθεια θα απλοποιούσε ριζικά το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Θα ενισχυόταν επίσης η νομική ασφάλεια εφόσον οι ειδικοί θα παραπέμπονταν σε αυθεντικά κείμενα. Μία τέτοια κωδικοποίηση θα μπορούσε να γίνει ασχέτως από το ποιοι θα είναι εν τω μεταξύ οι προσανατολισμοί που θα προκρίνει η Συνέλευση όσον αφορά την αναδιάταξη των συνθηκών (συγχώνευση, θεμελιώδης συνθήκη). Στην πραγματικότητα, για μεγάλο αριθμό αυτών των προσανατολισμών, το αποτέλεσμα της κωδικοποίησης απορρέει αναγκαία από την αναδιάταξη των συνθηκών (βλ. *κατωτέρω*).

Ωστόσο, μία τέτοια προσπάθεια κωδικοποίησης, ακόμη και αν περιοριστεί στην αναπαραγωγή της σημερινής νομικής κατάστασης, δεν είναι άνευ σημασίας διότι απαιτεί να υποβληθούν οι ενοποιημένες συνθήκες προς νέα επικύρωση από τα κράτη μέλη. Αυτό το ζήτημα αποδείχθηκε πολιτικά πολύ ευαίσθητο κατά τις τελευταίες διακυβερνητικές Διασκέψεις.

Παρατηρείται ωστόσο ότι έχουν ήδη σημειωθεί ορισμένες περιπτώσεις συγκεκριμένης κωδικοποίησης, ακόμη και αναμόρφωσης, και θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως πρότυπο σε άλλες περιπτώσεις <sup>1</sup>. Το πιο πρόσφατο παράδειγμα βρίσκεται στο σχέδιο συνθήκης της Νίκαιας που υποβλήθηκε στα κράτη μέλη προς επικύρωση : αυτό περιλαμβάνει αναμόρφωση του πρωτοκόλλου για τον οργανισμό του Δικαστηρίου το οποίο περιλαμβάνει τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν κατά τη διακυβερνητική Διάσκεψη.

#### IV. — ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

Μία άλλη πηγή πολυπλοκότητας του πρωτογενούς δικαίου προέρχεται από το μεγάλο αριθμό ιδρυτικών συνθηκών σχετικά με τις Κοινότητες και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (αποκαλούμενη «Συνθήκη του Μάαστριχτ») συνεπάγεται μία ιδιαίτερη

---

<sup>1</sup> Έτσι, η Σύμβαση της 25ης Μαρτίου 1957 σχετικά με ορισμένα κοινά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ενιαία Συνέλευση και Δικαστήριο) και η συνθήκη της 8ης Απριλίου 1965 για τη δημιουργία ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καταργήθηκαν. Οι διατάξεις τους που εξακολουθούν να ισχύουν απλοποιήθηκαν, συγκεφαλαιώθηκαν και συγκεντρώθηκαν στο άρθρο 9 της Συνθήκης του Άμστερνταμ και υποβλήθηκαν εν συνεχεία με αυτή τη μορφή στα κράτη μέλη προς νέα επικύρωση. Βλ. επίσης την αναπαραγωγή στο άρθρο 190 της ΣΕΚ των άρθρων 1, 2 και 3 παράγραφος 1 της πράξης για την εκλογή των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία, η οποία προσαρτάται στην απόφαση του Συμβουλίου της 20ής Σεπτεμβρίου 1976.



δυσκολία διότι προστίθεται στις κοινοτικές συνθήκες με τον ίδιο ακριβώς τρόπο που η Ένωση προστέθηκε στις Κοινότητες. Ειδικότερα, η ΣΕΕ συνδυάζει νέες διατάξεις σχετικά με τη νέα οντότητα, την ΚΕΠΠΑ και τη ΔΕΥ με ένα σύνολο διατάξεων που τροποποιούν τις τρεις κοινοτικές συνθήκες <sup>1</sup>.

Επομένως, πέρα από την κωδικοποίηση των αρχικών συνθηκών ατομικά, η απλοποίηση των συνθηκών μπορεί να συμπεριλαμβάνει μία άλλη προσπάθεια που θα συνίσταται στη συγχώνευσή τους σε ένα νέο ενιαίο έγγραφο, χωρίς την ουσιαστική τροποποίησή τους. Κατά το παρελθόν έγινε επανειλημμένως απόπειρα για μια τέτοια προσπάθεια <sup>2</sup>. Κατά τη διακυβερνητική Διάσκεψη που οδήγησε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, μία ομάδα εμπειρογνομόνων ανέλαβε, στο περιθώριο της προσπάθειας απλοποίησης των κειμένων, να συγχωνεύσει τις συνθήκες. Οι εργασίες αυτές δεν κατέληξαν, αλλά η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου μπόρεσε να τις ολοκληρώσει και τις δημοσιοποίησε «ως παράδειγμα ενδεχόμενης ενοποίησης των συνθηκών κατ' εφαρμογή της δήλωσης αριθ. 42 της Συνθήκης του Άμστερνταμ» <sup>3</sup>.

Πρόκειται πράγματι για δύο υποδείγματα συγχώνευσης των συνθηκών που παρουσιάστηκαν από τη γενική γραμματεία, σύμφωνα με τις δύο υποθέσεις εργασίας που είχε προκρίνει η ομάδα εμπειρογνομόνων, η μία αφορούσε τη ΣΕΕ και τις τρεις κοινοτικές συνθήκες <sup>4</sup>, ενώ η άλλη περιοριζόταν μόνο στη ΣΕΕ και τη ΣΕΚ. Και στις δύο περιπτώσεις, μία τέτοια συγχώνευση πραγματοποιείται κατ' αρχήν «χωρίς να επέλθει μεταβολή δικαίου» <sup>5</sup>, χωρίς να τροποποιηθεί το κεκτημένο, με σεβασμό της ισχύουσας νομικής κατάστασης, ιδίως της διάκρισης μεταξύ της Ένωσης και της Κοινότητας, καθώς και της δομής σε πυλώνες που καθιερώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Για το λόγο αυτό η δομή του σχεδίου αυτού νέας συνθήκης, η οποία διαιρείται σε βιβλία, ευθυγραμμίζεται με τη δομή της σημερινής ΣΕΕ : τα ενοποιημένα κείμενα της ΣΕΚ αντικαθιστούν τα τρία άρθρα της ΣΕΕ που τροποποιούν τις συνθήκες και εντάσσονται στα πλαίσια

<sup>1</sup> Άρθρα 8 έως 10 της ΣΕΕ. Η Ενιαία Πράξη του 1986 έπραττε ήδη το ίδιο καθιερώνοντας πέραν του κοινοτικού συστήματος μία «πολιτική συνεργασία».

<sup>2</sup> Για παράδειγμα, Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο (RSCAS), *Ενοποιημένη και απλοποιημένη μορφή των συνθηκών που διέπουν την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες*, έγγραφο εργασίας W-9, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Γενική Διεύθυνση Μελετών), σειρά νομικών υποθέσεων 1996. Ως προς τις διάφορες απόπειρες βλ. Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire - On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, EUI, working paper RSC n° 99/6 ([http://www.iue.it/RSC/Publications/99\\_6t.htm#15](http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15)).

<sup>3</sup> Ενοποιημένη μορφή των συνθηκών (Τόμος I και II), έγγρ. SN 1845/00 και 1846/00.

<sup>4</sup> Στην υποθετική αυτή περίπτωση, οι νομικές προσωπικότητες των τριών κοινοτήτων θα συγχωνευθούν επίσης (σύμφωνα με το στόχο που έχει ήδη αναφερθεί στο προοίμιο της συνθήκης συγχώνευσης του 1965), η δε Ευρωπαϊκή Ένωση διαδέχθηκε τότε τις δύο άλλες. Έτσι, οι ταυτόσημες ή ανάλογες διατάξεις των κοινοτικών συνθηκών θα συγχωνευθούν, πράγμα που θα επιτρέψει να απαλλαγεί η Συνθήκη ΕΚΑΕ από περισσότερες από εκατό διατάξεις και η Συνθήκη ΕΚΑΧ από περισσότερες από εξήντα. Εξάλλου, προκειμένου να μην επιβαρυνθεί η ενιαία συνθήκη, οι ουσιαστικές διατάξεις που αφορούν τις δύο αυτές συνθήκες θα μεταφερθούν σε δύο ειδικά πρωτόκολλα. Πρέπει να λεχθεί ότι η συγχώνευση των διατάξεων των κοινοτικών συνθηκών και η σχέση τους με τα δύο πρωτόκολλα έχουν ενίοτε εγείρει ευαίσθητα ζητήματα, που απαιτούν αναμφισβήτητα πολιτικές επιλογές.

<sup>5</sup> Βλ. τις διατάξεις 356 και 357.

της δομής του ενοποιημένου κειμένου της ΣΕΕ.

Το νέο έγγραφο αποτελεί αντικείμενο συνεχούς νέας αρίθμησης (περίπου 360 διατάξεις) και στην αρχή του υπάρχει ένα προοίμιο το οποίο προέρχεται από τη συγχώνευση των προοιμίων της ΣΕΕ και της ΣΕΚ. Η νέα συνθήκη έχει τίτλο «συγχωνευμένο κείμενο» των εν λόγω συνθηκών και εμφανίζεται ως εξής :

Προοίμιο

Βιβλίο I : Κοινές διατάξεις (άρθρα 1 έως 7 της ΣΕΕ)

Βιβλίο II : Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (άρθρα 1 έως 311 της ΣΕΕ)

Βιβλίο III : Διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (άρθρα 11 έως 28 της ΣΕΕ)

Βιβλίο IV : Διατάξεις σχετικά με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (άρθρα 29 έως 42 της ΣΕΕ)

Βιβλίο V : Διατάξεις για την ενισχυμένη συνεργασία (άρθρα 43 έως 45 της ΣΕΕ)

Βιβλίο VI : Τελικές διατάξεις (άρθρα 46 έως 53 της ΣΕΕ)

Παραρτήματα και πρωτόκολλα <sup>1</sup>

Παρατηρείται εξάλλου ότι το βιβλίο II αποτελεί αντικείμενο κάποιας αναδιάρθρωσης θέτοντας τις θεσμικές διατάξεις της ΣΕΚ (ή κοινές των Κοινοτήτων) ακριβώς μετά από τις αρχές και την ιθαγένεια και επίσης συγκεντρώνοντας σε ένα ενιαίο τμήμα τις διατάξεις σχετικά με τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας. Πρόκειται εν προκειμένω για ένα παράδειγμα πιθανής αναδιάρθρωσης της ΣΕΚ, ανεξάρτητα από κάθε προσπάθεια συγχώνευσης.

Οι εργασίες δεν κατέληξαν, και ένας από τους λόγους ήταν ότι η νέα συγχωνευμένη συνθήκη θα έπρεπε να υποβληθεί στα κράτη μέλη προς επικύρωση, όπως μία κωδικοποιημένη συνθήκη. Πράγματι, ορισμένοι δεν ήθελαν με την ευκαιρία αυτή να αρχίσει νέα συζήτηση για κατακτημένα πράγματα, δεδομένου ότι η Συνθήκη ΕΚΑΕ προκαλεί στο σημείο αυτό ιδιαίτερες ευαισθησίες. Άλλοι φοβούνται ότι οι ουσιαστικές τροποποιήσεις που πραγματοποίησε η Συνθήκη του Αμστερνταμ δεν θα φαίνονται πολύ σαφώς σε ένα κωδικοποιημένο ή σε ένα συγχωνευμένο κείμενο. Μία άλλη δυσκολία σχετική με την προσπάθεια αυτή ήταν ότι συνεπαγόταν την κατάργηση όλων των διαδοχικών αρχικών και αναθεωρημένων συνθηκών. Πέρα από τη συμβολική διάσταση της κατάργησης αυτής, ορισμένοι φοβούνται καίτοι έγινε κατ' αρχήν χωρίς μεταβολή του ισχύοντος δικαίου, ότι το ίδιο το γεγονός της συγχώνευσης μπορεί να έχει στο μέλλον απροσδόκητες έννομες συνέπειες.

---

<sup>1</sup> Στο υπόδειγμα συγχώνευσης των τεσσάρων συνθηκών, ενσωματώνονται στο μέρος αυτό ένα Πρωτόκολλο 1 για τον Άνθρακα και το Χάλυβα και ένα Πρωτόκολλο 2 για την Ατομική Ενέργεια.

Εξάλλου, άλλοι φρονούσαν ότι τα αποτελέσματα που προήλθαν από τη συγχώνευση αυτή των συνθηκών παρέμειναν μη ικανοποιητικά και δεν δικαιολογούσαν να υποβληθεί το αποτέλεσμα σε νέα επικύρωση. Ειδικότερα, η διατήρηση δύο οντοτήτων, της Ένωσης και της Κοινότητας καθώς και ο αυστηρός σεβασμός της δομής σε πυλώνες περιορίζουν τις δυνατότητες θεματικής αναδιάρθρωσης της ενιαίας συνθήκης.

## V. — ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΜΙΑΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΟΥΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ

Ασχέτως από τη λύση που θα επιλεγεί για τη συγχώνευση των συνθηκών, το αποτέλεσμα παραμένει ογκώδες και σχετικά περίπλοκο η δε προστιθέμενη αξία του, θα κρίνουν ορισμένοι, δεν είναι στο ύψος των σημερινών προσδοκιών. Εν πάση περιπτώσει, η δήλωση του Λάακεν θέτει το ζήτημα, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης προσπάθειας «αναδιάταξης» των συνθηκών, «να γίνει διάκριση μεταξύ μιας βασικής συνθήκης και των άλλων διατάξεων των συνθηκών» και να ανταποκρίνεται η διάκριση αυτή στις διαφορετικές «διαδικασίες τροποποίησης και επικύρωσης». Οι πρώτες ανταλλαγές απόψεων στα πλαίσια της Συνέλευσης επιβεβαίωσαν ότι το τελικό προϊόν των εργασιών της Συνέλευσης θα μπορούσε να εμπεριέχει τη σύνταξη μιας νέας «θεμελιώδους» ή «συνταγματικής» συνθήκης ή ακόμη ενός συντάγματος <sup>1</sup>.

Η ιδέα να αποκτήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση μία «βασική συνθήκη» δεν είναι νέα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέβαλε την προσπάθεια αυτή δύο φορές. Την πρώτη φορά το 1984 υπό την αιγίδα του Altiero Spinelli, ένα σχέδιο «συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» που προμήνυε σε μεγάλο βαθμό αυτό που έγινε οκτώ χρόνια αργότερα η Συνθήκη του Μάαστριχτ· μία δεύτερη φορά το 1994, ένα σχέδιο «Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης» <sup>2</sup>. Η ιδέα κυοφορήθηκε επίσης εκτός των κύκλων των θεσμικών οργάνων <sup>3</sup>. Πιο πρόσφατα, το Ευρωπαϊκό

<sup>1</sup> Βλ. ειδικότερα τις εισηγήσεις του κ. H. Haenel (CONV 12/02) του κ. A. Duff (CONV 22/02 και 57/02) του κ. E. Teufel (CONV 23/02) του κ. J. Trzcinski (CONV 34/02) και του κ. K. Hänsch καθώς και της κας P. Berès (CONV 63/03).

<sup>2</sup> Είναι επίσης γνωστό με το όνομα του Fernand Herman, εισηγητού της επιτροπής θεσμικών θεμάτων.

<sup>3</sup> European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, δημοσιεύθηκε από το European Policy Forum, London, 1993. *The Economist*, 18 Οκτωβρίου 2000.

Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας πραγματοποίησε μία μελέτη σκοπιμότητας για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως προς την αναδιοργάνωση των συνθηκών<sup>1</sup>. Η μελέτη αυτή η οποία εγγραφόταν στην προοπτική της έκθεσης της ομάδας των Σοφών της 18ης Οκτωβρίου 1999 για τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις, επέσυρε την προσοχή διότι παρουσίασε ένα υπόδειγμα θεμελιώδους συνθήκης που προήρχετο από την αναδιάταξη των εν ισχύι συνθηκών, με απόλυτο σεβασμό στη σημερινή νομική κατάσταση (χωρίς να επέλθει μεταβολή δικαίου)<sup>2</sup>.

Όλα αυτά τα σχέδια αντιπροσωπεύουν υποδείγματα από τα οποία θα μπορούσαν να εμπνευσθούν οι εργασίες της Συνέλευσης εάν προσανατολισθεί στην κατάρτιση μιας θεμελιώδους συνθήκης. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει κυρίως να αντιμετωπισθούν δύο ζητήματα : αφενός μεν να καθοριστεί η μορφή και το περιεχόμενο της θεμελιώδους συνθήκης, αφετέρου δε η σχέση της με τις σημερινές συνθήκες. Τα δύο αυτά ζητήματα δεν είναι εξάλλου απολύτως ανεξάρτητα μεταξύ τους. Εν συνεχεία, μπορεί να τεθεί το ζήτημα της ενδεχόμενης διαφοροποίησης των διαδικασιών αναθεώρησης των συνθηκών.

## **A. ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΟΥΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ**

Η κατάρτιση μιας θεμελιώδους συνθήκης απαιτεί τον προσδιορισμό των διατάξεων που θεωρούνται ως σημαντικότερες για να συμπεριληφθούν σε αυτήν. Μία τέτοια επιλογή συνεπάγεται πράγματι ενίοτε δυσχερείς πολιτικές επιλογές. Ορισμένα θέματα όπως τα θεμέλια και οι αρχές της Ένωσης, τα θεμελιώδη δικαιώματα και η ιθαγένεια, ορισμένες θεσμικές διατάξεις και οι κλασικές τελικές διατάξεις δεν θα έπρεπε να εγείρουν πολλά προβλήματα. Άλλα αντίθετα που αφορούν ιδίως

---

<sup>1</sup> Βλ. τις παραπομπές στις εκθέσεις της Φλωρεντίας στο έγγραφο CONV 8/02, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1, σ. 3 (στο internet : <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>), καθώς και την ανακοίνωση της Επιτροπής της 12ης Ιουλίου 2000, *Μία θεμελιώδης συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, COM(2000) 434 final. Παράβαλε το υπόδειγμα που παρουσίασε το *Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research*, *A Basic Treaty for the European Union*, (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

<sup>2</sup> Το σημείο εκκινήσεως της μελέτης της Φλωρεντίας για την αναδιοργάνωση των συνθηκών διαπίστωσε εκ νέου ότι η συνταγματική ύλη υπάρχει ήδη στις σημερινές συνθήκες. Καθώς αυτή η συνταγματική ύλη «πνίγεται» κατά κάποιο τρόπο στις πολυάριθμες διατάξεις των συνθηκών, το Ινστιτούτο της Φλωρεντίας προσπάθησε συγκεκριμένα να συγκεντρώσει και να αναδιαρθρώσει με συνοχή σε μία νέα θεμελιώδη συνθήκη τις διατάξεις συνταγματικού χαρακτήρα που είναι διάσπαρτες στις κυριότερες ισχύουσες συνθήκες (δηλαδή της ΣΕΕ και της ΣΕΚ), περιοριζόμενο στο μέτρο του δυνατού να μην τροποποιήσει την ουσία τους, ιδίως όσον αφορά τη διάρθρωση σε πυλώνες. Στο βαθμό όπου αποπειράται να προσδιορίσει τη σημερινή συνταγματική ύλη, το υποβληθέν υπόδειγμα θα μπορούσε να αποτελέσει χρήσιμο σημείο αναφοράς για τις εργασίες της Συνέλευσης.

τους στόχους ή τις διατάξεις που απονέμουν αρμοδιότητα υπάρχει κίνδυνος να αποδειχθούν πιο ευαίσθητα. Τέλος, πρέπει να έχει κανείς κατά νου την ενδεχόμενη (αλλά όχι απαραίτητη) αντιστοιχία μεταξύ της κατάρτισης μιας θεμελιώδους συνθήκης και της διαφοροποίησης των διαδικασιών αναθεώρησης (βλ. *κατωτέρω*).

Με βάση την εξέλιξη των συνθηκών σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις διεξαγόμενες εργασίες της Συνέλευσης μπορεί ήδη να γίνει μία αφηρημένη απόπειρα να χαραχθούν ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές για να προσδιορισθεί το περιεχόμενο της θεμελιώδους συνθήκης <sup>1</sup>.

- *Προοίμιο :*

Οι συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν μία μακρά παράδοση να αρχίζουν από προοίμια των οποίων έχει επισημανθεί συχνά η πολιτική σημασία και μία ορισμένη έμφαση στο ύφος. Θα ήταν χρήσιμο να είναι όλοι οι πολίτες σε θέση να κατανοούν άνετα ένα νέο προοίμιο που θα έχει διατυπωθεί με συνθετικό και απλό τρόπο <sup>2</sup>.

- *Χαρακτήρας, αρχιτεκτονική, αξίες της Ένωσης :*

Ορισμένες αρχικές διατάξεις («κοινές») της ΣΕΕ αφορούν το χαρακτήρα της Ένωσης, τη γενική θεσμική αρχιτεκτονική της και τις ουσιαστικές αξίες που θέλει να ενσαρκώνει, ιδίως την πρωταρχική σημασία των δημοκρατικών αρχών. Οι διατάξεις για την αρχιτεκτονική θα πρέπει να λαμβάνουν ιδίως υπόψη τα αποτελέσματα της ομάδας εργασίας που εξετάζει τις επιπτώσεις της ρητής αναγνώρισης για την Ένωση μιας ενιαίας νομική προσωπικότητας.

---

<sup>1</sup> Το υπόδειγμα θεμελιώδους συνθήκης που υπέβαλε το Ινστιτούτο της Φλωρεντίας περιλαμβάνει διατάξεις (70 ή 90 ανάλογα με τη μορφή) που έχουν όλες τίτλο ανάλογα με το θέμα που αφορούν. Η δομή του έχει ως εξής :

Προοίμιο

Τίτλος I : Θεμέλια της Ένωσης.

Τίτλος II: Θεμελιώδη δικαιώματα.

Τίτλος III : Ιθαγένεια της Ένωσης

Τίτλος IV : Στόχοι και δράσεις (δραστηριότητες ή πολιτικές) της Ένωσης

Τίτλος V : Θεσμικές διατάξεις

Τίτλος VI : Δημοσιονομικές διατάξεις

Τίτλος VII : Διατάξεις για την ενισχυμένη συνεργασία

Τίτλος VIII : Τελικές διατάξεις

Ειδικά πρωτόκολλα προσαρτημένα στη θεμελιώδη συνθήκη

- Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας

- Αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις

<sup>2</sup> Θα μπορούσε επίσης να ληφθεί υπόψη το προοίμιο του χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων που δεν αναφέρεται απλώς στα θεμελιώδη δικαιώματα αλλά αναφέρεται γενικότερα στη διαδικασία ενοποίησης.

- *Η ιθαγένεια και τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης :*

Ορισμένος αριθμός σημερινών διατάξεων της ΣΕΕ και της ΣΕΚ αναφέρονται ήδη στα θεμελιώδη δικαιώματα <sup>1</sup> ή στα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης <sup>2</sup>. Εξάλλου, η Συνέλευση έχει ήδη αποφανθεί ως προς τη σκοπιμότητα να ενσωματωθεί ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις συνθήκες (ή τη θεμελιώδη συνθήκη), καθώς και ως προς τις τεχνικές λύσεις της ενσωμάτωσης αυτής. Το ζήτημα αυτό εξετάζεται τώρα σε Ομάδα εργασίας. Θα μπορούσε επίσης να προβλεφθεί μία διάταξη που θα ορίζει την ιθαγένεια της Ένωσης.

- *Οι γενικοί στόχοι της Ένωσης :*

Ένα θεμελιώδες χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι η τελεολογική ή λειτουργική προσέγγιση : οι Κοινότητες, εν συνεχεία η Ένωση, δημιουργήθηκαν για να επιτύχουν γενικούς, αλλά καθορισμένους στόχους<sup>3</sup>. Η διατύπωση των στόχων αυτών εγγράφεται σε εκείνους που περιέχονται ήδη στα προοίμια.

- *Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων και η τυπολογία των μέσων δράσης :*

Ο τρόπος με τον οποίο θα εκτεθεί αυτή η θεματική στη θεμελιώδη συνθήκη θα εξαρτηθεί από τα αποτελέσματα της Ομάδας εργασίας για την απλοποίηση των διαδικασιών και των μέσων, και από τις μελλοντικές συζητήσεις της Συνέλευσης σχετικά με τα θεσμικά όργανα. Ως προς το θέμα αυτό, η μέθοδος που είναι εγγύτερη προς τις σημερινές συνθήκες θα ήταν να προβλεφθούν στη θεμελιώδη συνθήκη ειδικά τμήματα για κάθε όργανο της Ένωσης <sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Βλέπε για παράδειγμα το άρθρο 6, παρ. 2 της ΣΕΕ, και τα άρθρα 3, παρ. και 13 της ΣΕΚ.

<sup>2</sup> Δεύτερο μέρος της ΣΕΚ. Βλέπε επίσης ενδεχομένως το άρθρο 12 και 255, παρ. 1 της ΣΕΚ.

<sup>3</sup> Άρθρο 2 της ΣΕΕ, άρθρα 2 και 4 της ΣΕΚ.

<sup>4</sup> Στο υπόδειγμα της Φλωρεντίας, οι διατάξεις που περιέχονται στη θεμελιώδη συνθήκη αφορούν κυρίως τη σύνθεση των οργάνων (από την άποψη της αντιπροσωπευτικότητάς τους), τα καθήκοντά τους (ανάλογα με τον πυλώνα όπου δρουν), και ενδεχομένως τις διαδικασίες εσωτερικής ψηφοφορίας. Οι λοιπές διατάξεις που αφορούν την εσωτερική λειτουργία των οργάνων δεν συμπεριελήφθησαν εκεί. Θα μπορούσαν να συγκεντρωθούν σε ένα οργανισμό που θα διαθέτει κάθε όργανο, κατά το πρότυπο του Οργανισμού του Δικαστηρίου, έχοντας βεβαίως κατά νου και εκείνες που περιέχονται ήδη στους εσωτερικούς κανονισμούς κάθε θεσμικού οργάνου.

*- Πολιτικές και αρμοδιότητες της Ένωσης :*

Οι σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών αποτελούν ήδη αντικείμενο, στις συνθήκες ή στη νομολογία του Δικαστηρίου, ορισμένων αρχών που θα μπορούσαν να περιέχονται σε μία θεμελιώδη συνθήκη : αρχή της ανάθεσης των αρμοδιοτήτων, αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας για την άσκηση των δραστηριοτήτων, αρχή της θεμιτής συνεργασίας, γενικές αρχές της ενισχυμένης συνεργασίας, αρχές της υπεροχής και της άμεσης εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης, κλπ.

Όσον αφορά την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, προβλέπεται να ορισθούν στη θεμελιώδη συνθήκη οι διάφορες κατηγορίες αρμοδιοτήτων, και ενδεχομένως να καταγραφούν οι διάφορες πολιτικές ή τομείς δράσης ανάλογα με αυτές τις κατηγορίες αρμοδιοτήτων<sup>1</sup>. Είναι επίσης δυνατόν ένα τμήμα της θεμελιώδους συνθήκης σχετικά με τις διαδικασίες ή τα μέσα να συνδέει αυτά με τις διάφορες πολιτικές ή τομείς δράσης. Αντίθετα, φαίνεται δύσκολο να ενσωματωθούν στη θεμελιώδη συνθήκη νομικές βάσεις αρμοδιότητας. Πράγματι, η «διαπραγμάτευση» που θα διεξαγόταν για την επιλογή των νομικών βάσεων θα μπορούσε να αποδειχθεί πολύ δυσχερής, και αυτό ιδιαίτερα στην περίπτωση όπου οι νομικές βάσεις που δεν περιέχονται στη θεμελιώδη συνθήκη θα αποτελούσαν αντικείμενο απλοποιημένης διαδικασίας τροποποίησης. Έτσι, η ιδέα να συμπεριληφθούν στη θεμελιώδη συνθήκη όλες οι νομικές βάσεις φαίνεται να αντιφάσκει προς την ίδια την έννοια της θεμελιώδους συνθήκης.

*- Τελικές διατάξεις*

Οι σημερινές συνθήκες προβλέπουν πάντοτε ορισμένο αριθμό τελικών διατάξεων, ιδίως ως προς την προσχώρηση νέων μελών, την έναρξη ισχύος, την διαδικασία αναθεώρησης, το χρονικό και εδαφικό πεδίο εφαρμογής της συνθήκης, τα αυθεντικά γλωσσικά κείμενα, κλπ. Μεταξύ των διατάξεων αυτών, θα μπορούσαν να ενσωματωθούν διατάξεις που θα καθορίζουν την διαδικασία η οποία θα επέτρεπε σε ένα κράτος μέλος να μην είναι πλέον μέλος της Ένωσης.

---

<sup>1</sup> Παρατηρείται εν προκειμένω ότι το άρθρο 3 της ΣΕΚ ορίζει ήδη επικουρικός διάφορους τομείς δράσης της Κοινότητας, οι οποίοι αντιστοιχούν στα διάφορα κεφάλαια (ή τμήματα) της ΣΕΚ σχετικά με τις πολιτικές, και δίνουν μία πρώτη ένδειξη ως προς το χαρακτήρα της δράσης.

## **B. ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΟΥΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΜΕ ΤΙΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ**

Είναι προφανές ότι ορισμένοι προσανατολισμοί σχετικά με το περιεχόμενο, ιδίως η κατά το μάλλον ή ήττον στενή παραπομπή στα ισχύοντα κείμενα και ο κατά το μάλλον ή ήττον υψηλός βαθμός λεπτομέρειας, έχουν επιπτώσεις στον τρόπο με τον οποίο η θεμελιώδης συνθήκη θα σχετίζεται με τις σημερινές εν ισχύ συνθήκες. Το ζήτημα αυτό θα εξαρτηθεί επίσης από το εύρος των ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων που θα προτείνει η Συνέλευση.

Ωστόσο, γενικά, *εξετάζονται δύο προσεγγίσεις* - που μπορεί να έχουν και παραλλαγές - για το συσχετισμό των κειμένων. Οποιαδήποτε προσέγγιση και αν επιλεγεί, πρέπει να τεθεί το ζήτημα της ενδεχόμενης ιεραρχικής σχέσης μεταξύ της θεμελιώδους συνθήκης και των λοιπών συνθηκών.

### **1η προσέγγιση : Μία θεμελιώδης συνθήκη στο πλαίσιο αναδιάταξης και απλοποίησης των σημερινών συνθηκών**

Η πρώτη προσέγγιση συνίσταται στο να εγγραφεί η θεμελιώδης αυτή συνθήκη σε μία ευρύτερη προσπάθεια αναδιάταξης και απλοποίησης των βασικών εν ισχύ συνθηκών, δηλαδή τη συγχώνευση και αναδιάρθρωση της σημερινής ΣΕΕ και ΣΕΚ <sup>1</sup>.

Είναι δυνατές διάφορες παραλλαγές όσον αφορά την τύχη των κειμένων που δεν περιέχονται στη θεμελιώδη συνθήκη και που αποτελούν το «δεύτερο μέρος» της προσπάθειας. Θα μπορούσε να είναι :

---

<sup>1</sup> Το ζήτημα παραμένει ανοικτό όσον αφορά τη συνθήκη Ευρατόμ (ΕΚΑΕ).



- α) είτε μία δεύτερη χωριστή συνθήκη,
- β) είτε ένα δεύτερο μέρος μιας ενιαίας συνθήκης, ενώ το θεμελιώδες μέρος θα συνιστά το πρώτο μέρος <sup>1</sup>,
- γ) είτε ένα σύνολο «ειδικών» πρωτοκόλλων που θα προσαρτώνται στη θεμελιώδη συνθήκη.

Ανεξαρτήτως της παραλλαγής που θα επιλεγεί, τα κείμενα των σημερινών συνθηκών θα συγχωνευθούν και θα διαρθρωθούν τόσο στη θεμελιώδη συνθήκη όσο και στο «δεύτερο μέρος».

Εφόσον το νέο προϊόν θα αντικαταστήσει τις διαδοχικές αρχικές και αναθεωρημένες συνθήκες (τουλάχιστον όσον αφορά τη ΣΕΕ και τη ΣΕΚ), το σύνολο θα έπρεπε να υποβληθεί σε διαδικασία επικύρωσης. Για το λόγο αυτό, προτού επιλεγεί αυτή η μέθοδος, πρέπει να έχει κανείς κατά νου τις ανησυχίες εκείνων που έχουν ενδοιασμούς να υποβάλουν σε νέα επικύρωση κείμενα που είναι ενδεχομένως ήδη κερκτημένα. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τη νέα συνάρτηση και τη σημασία των εξεταζόμενων ρυθμίσεων, η διενέργεια μιας νέας διαδικασίας επικύρωσης και για τα «δύο μέρη» θα είχε ως αποτέλεσμα να ζητήσει τη προσχώρηση των κρατών μελών και των πολιτών τους στο μελλοντικό ευρωπαϊκό εγχείρημα. Θα επέτρεπε εξάλλου να καταστούν οι συνθήκες πιο ευανάγνωστες για τους πολίτες, κάτι που αποτελεί ένα από τους σημαντικότερους στόχους των εργασιών της Συνέλευσης.

<sup>1</sup> Η προσέγγιση αυτή προτείνεται ιδίως από τη μελέτη της Φλωρεντίας. Η κεντρική ιδέα έγκειται στο να αντικαταστήσει πλήρως η *Νέα θεμελιώδης συνθήκη της Ένωσης* τη σημερινή συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η προσπάθεια αυτή είναι δυνατή διότι μία τέτοια θεμελιώδης συνθήκη θα είχε, κατά το πρότυπο της σημερινής ΣΕΕ, τα ίδια χαρακτηριστικά της «συνθήκης πλαισίου» που ενώνει κάτω από το ίδιο «καπέλο» τις κοινοτικές και διακυβερνητικές δράσεις. Αυτή η προσπάθεια είναι επίσης δυνατή διότι όλες οι διατάξεις της ΣΕΕ που δεν περιλαμβάνονται στη θεμελιώδη συνθήκη - δηλαδή μεγάλο μέρος των διατάξεων σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας καθώς και την δικαστική και αστυνομική συνεργασία (τίτλοι V και VI της ΣΕΕ) - περιλαμβάνονται στα δύο χωριστά ειδικά πρωτόκολλα που προσαρτώνται στη θεμελιώδη συνθήκη. Τα άρθρα 8, 9 και 10, που τροποποιούν τις τρεις κοινοτικές συνθήκες, θα καταργούνταν μετά από τη συγχώνευση των συνθηκών αυτών (ή τη λήξη ισχύος στην περίπτωση της ΕΚΑΧ). Όσον αφορά τη ΣΕΚ (ή πιο συγκεκριμένα την κωδικοποιημένη μορφή της), θα παρέμενε στη σημερινή της μορφή απαλλαγμένη από τις διατάξεις που θα μεταφερθούν (ή θα ρυθμιστούν) στη θεμελιώδη συνθήκη. Αλλά όπως αναφέρει η μελέτη, η υπέρτατη λογική της προσπάθειας αυτής θα ήταν να μεταβληθεί ό,τι απομένει από τη ΣΕΚ σε ένα τρίτο ειδικό πρωτόκολλο. Αποτέλεσμα θα ήταν ένα ενιαίο κείμενο σε δύο μέρη, αφενός τη θεμελιώδη συνθήκη, αφετέρου, τα τρία ειδικά πρωτόκολλα που θα αντιστοιχούν στις διατάξεις των τριών πυλώνων. Τηρουμένων των αναλογιών, ένα τέταρτο ειδικό πρωτόκολλο θα μπορούσε να καλύπτει την ύλη της συνθήκης ΕΚΑΕ εάν αποφασισθεί να συμπεριληφθεί η συνθήκη αυτή στην προσπάθεια αναδιάταξης. Ο αριθμός ειδικών πρωτοκόλλων θα μπορούσε επίσης να ποικίλει εάν για παράδειγμα η ΣΕΚ αναδιαρθρωθεί σε διάφορα θεματικά ειδικά πρωτόκολλα (εσωτερική αγορά, ΟΝΕ, νέος χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, εξωτερικές σχέσεις, άλλες κοινές ή συμπληρωματικές πολιτικές).

Πρέπει ωστόσο να διερωτηθεί κανείς εάν η Συνέλευση αποτελεί το κατάλληλο πλαίσιο για να ολοκληρωθεί όλη αυτή η προσπάθεια. Λόγω του τεχνικού χαρακτήρα του «δεύτερου μέρους», η Συνέλευση θα βρισκόταν αντιμέτωπη με *δύο εναλλακτικές λύσεις* :

- είτε επικεντρώνεται αποκλειστικά στην κατάρτιση της θεμελιώδους συνθήκης και, όσον αφορά το «δεύτερο μέρος», η Συνέλευση το αφήνει για μία μεταγενέστερη φάση και εγκρίνει μία έκθεση όπου αναφέρονται οι επιπτώσεις της θεμελιώδους συνθήκης στα σημερινά κείμενα των συνθηκών· η έκθεση αυτή θα έπρεπε να περιέχει εξάλλου τις γενικές γραμμές όσον αφορά τη σχέση του δεύτερου μέρους με τη θεμελιώδη συνθήκη και τη δομή αυτού. Η προσπάθεια αυτή θα μπορούσε να γίνει βάσει της έκθεσης αυτής από ομάδα εμπειρογνομόνων (που θα απαρτίζεται από τις νομικές υπηρεσίες των θεσμικών οργάνων και τη γραμματεία της Συνέλευσης ;), που θα εργαζόταν υπό τον πολιτικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή της Προεδρίας ή του Προεδρείου της Συνέλευσης ή ακόμη και της ίδιας της Συνέλευσης. Αυτή θα μπορούσε να κληθεί να προσυπογράψει το αποτέλεσμα των εργασιών πριν από τη διακυβερνητική Διάσκεψη,
- είτε η Συνέλευση καταρτίζει τη θεμελιώδη συνθήκη καθώς και το «δεύτερο μέρος». Για τη σύνταξη αυτού, θα ανέθετε σε ομάδα εμπειρογνομόνων (που θα απαρτιζόταν από τις νομικές υπηρεσίες των θεσμικών οργάνων και τη γραμματεία της Συνέλευσης ;) να προβούν παράλληλα στην τεχνική προσαρμογή των υφισταμένων διατάξεων των συνθηκών (ΣΕΕ, ΣΕΚ και Ευρατόμ) προς τη νέα θεμελιώδη συνθήκη, συμπεριλαμβανομένης της αναδιάρθρωσης των κειμένων που παραμένουν στο «δεύτερο μέρος». Αυτή η ομάδα εμπειρογνομόνων θα προχωρούσε ανάλογα με την πρόοδο που σημειώνει η Συνέλευση για τη σύνταξη της θεμελιώδους συνθήκης και θα ενεργούσε βάσει κατευθυντηρίων γραμμών που θα είχε χαράξει η Συνέλευση (ή το Προεδρείο). Κατά το πέρας των εργασιών, τόσο η θεμελιώδης συνθήκη όσο και το «δεύτερο μέρος» θα εγκρίνονταν από τη Συνέλευση, πρακτικά συγχρόνως. Αυτή η προσέγγιση θα μπορούσε ωστόσο να εγείρει ορισμένες δυσκολίες ιδίως προκειμένου να πεισθούν τα μέλη της Συνέλευσης να μην αγγίζουν την ουσία ορισμένων πολιτικών (για παράδειγμα γεωργία, διαρθρωτικά ταμεία, προϋπολογισμός) ή να μην ανοίξουν εκ νέου ορισμένα ζητήματα που έχουν ρυθμιστεί στις διαπραγματεύσεις προσχώρησης.

## 2η προσέγγιση : μία θεμελιώδης συνθήκη που συνυπάρχει με τις σημερινές συνθήκες

Η δεύτερη προσέγγιση συνίσταται στην εκπόνηση μιας νέας θεμελιώδους συνθήκης η οποία θα προστεθεί στις εν ισχύ συνθήκες. Οι συνθήκες αυτές θα παρέμεναν ως έχουν, ή θα υφίσταντο κάποια τροποποίηση, συγκεκριμένη και ρητή, προκειμένου να προσαρμοσθούν στη θεμελιώδη συνθήκη, ιδίως με την κατάργηση των περιττών διατάξεων. Με τον τρόπο αυτό, η θεμελιώδης συνθήκη θα καταρτιζόταν ανεξάρτητα από τυχόν συγχώνευση και αναδιάρθρωση των υφισταμένων συνθηκών. Μόνο η συνθήκη αυτή, και ενδεχομένως οι προσαρμογές των σημερινών συνθηκών, θα υποβάλλονταν στα κράτη μέλη προς επικύρωση.

Η προσέγγιση αυτή απεικονίζεται στα δύο σχέδια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που προαναφέρθηκαν, τα σχέδια Spinelli και Herman, των οποίων η πατρότητα είναι εγγύτατη εν προκειμένω. Στα δύο σχέδια οι παλιές συνθήκες παραμένουν ως έχουν : ούτε αντικαθίστανται ούτε αναπροσαρμόζονται ρητώς. Έτσι η *συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (Spinelli) ή το *Ευρωπαϊκό σύνταγμα* (Herman), πλαισιώνουν και υπερκαλύπτουν τις κοινοτικές συνθήκες (και την ΣΣΕ στη δεύτερη περίπτωση) <sup>1</sup>.

Λόγω της σημασίας των διακυβευομένων διατάξεων, πολυάριθμοι υπογράμμισαν ότι είναι παρακινδυνευμένο, στο επίπεδο της νομικής ασφάλειας, να συνυπάρχει το νέο έγγραφο με τις συνθήκες και άλλες εν ισχύ πράξεις χωρίς αυτές να προσαρμοστούν ρητώς. Πράγματι, η συνύπαρξη δύο συστημάτων, του παλαιού και του καινούργιου, κινδυνεύει να αποτελέσει πηγή μόνιμων συγκρούσεων ως προς την ενδεχόμενη λήξη ισχύος ή σιωπηρή τροποποίηση των σημερινών συνθηκών από τη θεμελιώδη συνθήκη. Επομένως, εάν προκριθεί η προσέγγιση μιας νέας συνθήκης που θα συνυπάρχει με τις παλαιές συνθήκες, θα έπρεπε τουλάχιστον να συνοδεύεται από ταυτόχρονη προσαρμογή αυτών.

<sup>1</sup> Βλ. το άρθρο 7 του σχεδίου Spinelli και το άρθρο 8 του σχεδίου Herman. Στις δύο περιπτώσεις η σχέση με τις ήδη ισχύουσες συνθήκες πραγματοποιείται κάνοντας διάκριση αφενός «των διατάξεων των συνθηκών που αφορούν τους σκοπούς τους και το πεδίο εφαρμογής τους» και αφετέρου «των λοιπών διατάξεων των συνθηκών». Οι πρώτες αποτελούν μέρος του δικαίου της Ένωσης εφόσον δεν τροποποιούνται από το σχέδιο νέας συνθήκης ή συντάγματος. Μπορούν επίσης να προσαρμόζονται ή να τροποποιούνται στο μέλλον ακολουθώντας τη διαδικασία τροποποίησης (ή συνταγματικής αναθεώρησης). Οι δεύτερες «αποτελούν επίσης μέρος του δικαίου της Ένωσης εφόσον δεν είναι ασύμβατες» με τις νέες συνθήκη/Σύνταγμα. Μπορούν επίσης να προσαρμόζονται ή να τροποποιούνται στο μέλλον ακολουθώντας τη διαδικασία έγκρισης των «οργανικών νόμων». Και στις δύο περιπτώσεις τέλος, οι πράξεις των Κοινοτήτων (ή της Ένωσης) «συνεχίζουν να παράγουν αποτελέσματα, εφόσον δεν είναι ασύμβατες με το Σύνταγμα (τη συνθήκη) και εφόσον δεν έχουν αντικατασταθεί από πράξεις ή μέτρα που έχουν ληφθεί από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους».

Ωστόσο και σε αυτή την υποθετική περίπτωση η προσθήκη μίας νέας θεμελιώδους συνθήκης στη σημερινή συνθήκη για την Ένωση ή τουλάχιστον αυτό που θα απέμενε από αυτή, θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστήσει πιο πολύπλοκη την αρχιτεκτονική των συνθηκών αντί να την απλοποιήσει.

### **3) Ζήτημα της ενδεχόμενης ιεραρχικής θέσης της θεμελιώδους συνθήκης**

Δίνοντας στην Ένωση μία θεμελιώδη συνθήκη, αργά ή γρήγορα θα τεθεί το ερώτημα εάν η νέα θεμελιώδης συνθήκη υπερέχει ή όχι έναντι των συνθηκών που παραμένουν (ή στην περίπτωση αναδιάταξης των αναδιαρθρωμένων στο «δεύτερο μέρος» κειμένων). Πράγματι, καίτοι η ιεραρχική τάξη συνθηκών δεν αποτελεί τρέχον φαινόμενο στο διεθνές δίκαιο, ο συνταγματικός ή θεμελιώδης χαρακτήρας της νέας συνθήκης οδηγεί στο να εγερθεί αυτό το ζήτημα. Για να είναι δυνατή η αντιμετώπισή του, πρέπει εκ των προτέρων να υπάρχει μια πιο συγκεκριμένη ιδέα ως προς το περιεχόμενο της θεμελιώδους συνθήκης, καθώς και ως προς τις τεχνικές συσχετισμού της με τα άλλα ισχύοντα κείμενα ή συνθήκες. Στο στάδιο αυτό περιοριζόμαστε σε ορισμένες παρατηρήσεις.

Το ζήτημα τίθεται φυσικά μόνο εάν η θεμελιώδης συνθήκη δεν αποφαίνεται ρητώς εν προκειμένω, είτε προκειμένου να απορρίψει κάθε ιεραρχική τάξη, είτε για να την επιβεβαιώσει. Η ιεραρχική τάξη μπορεί επίσης να εκφράζεται με διάφορες μορφές, για παράδειγμα διευκρινίζοντας ότι μόνο η μελλοντική τροποποίηση των κειμένων των σημερινών συνθηκών (ενδεχομένως, όπως θα έχουν προσαρμοστεί ή αναδιαταχθεί στο «δεύτερο μέρος») θα υπόκειται στη θεμελιώδη συνθήκη, δεδομένου ότι τα κείμενα αυτά λογίζονται κατ' αρχήν σύμφωνα με τη θεμελιώδη συνθήκη κατά το χρόνο της έναρξης ισχύος της. Ομοίως, οι μηχανισμοί δικαστικού ελέγχου ή επιβολής κυρώσεων της ιεραρχικής υπαγωγής στη θεμελιώδη συνθήκη μπορούν να είναι περισσότερο ή λιγότερο ανεπτυγμένοι. Αντίθετα, φαίνεται δύσκολο να θεσπιστεί μία ιεραρχική τάξη των συνθηκών εάν αυτή δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη διαφοροποίηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων για την τροποποίηση αυτών (βλέπε επόμενο τμήμα).

Κατόπιν αυτού, φαίνεται ότι η ενδεχόμενη ιεραρχική τάξη των συνθηκών εξαρτάται κυρίως από τη γενική προσέγγιση όσον αφορά το συσχετισμό των συνθηκών. Εάν για παράδειγμα, οι σημερινές συνθήκες παραμείνουν αμετάβλητες (και εφαρμοστέες με την επιφύλαξη σιωπηρών τροποποιήσεων, μεταγενέστερων προσαρμογών, ή ακόμα στο βαθμό που συνάδουν με τη θεμελιώδη συνθήκη), φαίνεται να δημιουργείται ορισμένη υπεροχή της νέας θεμελιώδους συνθήκης, τουλάχιστον σιωπηρώς. Εάν αντίθετα, κατά το πέρας των μεταρρυθμίσεων, τα κείμενα της θεμελιώδους συνθήκης και των άλλων συνθηκών είναι συντονισμένα μεταξύ τους με ρητό τρόπο, η σχέση υπαγωγής μεταξύ των συνθηκών δεν τίθεται απαραιτήτως. Αυτό θα συνέβαινε εάν οι σημερινές συνθήκες προσαρμόζονταν με συνεπή τρόπο στη νέα θεμελιώδη συνθήκη ή εάν αυτή

εντασσόταν σε μία ευρύτερη προσπάθεια αναδιάταξης των συνθηκών σε δύο μέρη (προσέγγιση της μελέτης της Φλωρεντίας<sup>1</sup>). Ωστόσο, ακόμα και στις περιπτώσεις αυτές, η ιεραρχική τάξη θα μπορούσε, για λόγους μέριμνας μακροπρόθεσμης νομικής ασφάλειας, να καθιερωθεί σκοπίμως για τη μελλοντική τροποποίηση των κειμένων. Ειδικότερα, μία ορισμένη υπαγωγή των σημερινών συνθηκών (ενδεχομένως όπως θα έχουν προσαρμοσθεί ή αναδιαταχθεί στο «δεύτερο μέρος») σε σχέση με τη θεμελιώδη συνθήκη θα μπορούσε να εκφράζει την ιδέα ότι αναλύουν λεπτομερώς τις προϋποθέσεις και λεπτομέρειες σχετικά με τις αρχές που εκφράζονται στη θεμελιώδη συνθήκη.

## VI. — ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

Ασχέτως του εύρους των μεταρρυθμίσεων που προτείνει η Συνέλευση και ασχέτως της προσέγγισης που θα προκριθεί για τη σχέση με τις ισχύουσες συνθήκες, η νέα θεμελιώδης συνθήκη, εάν σχεδιασθεί ως «θεμελιώδες» Σύμφωνο, εγγράφεται στο πλαίσιο της επέκτασης των σημερινών συνθηκών και θα έπρεπε επομένως κατ' αρχήν να εγκριθεί ακολουθώντας τη διαδικασία που περιγράφεται στο άρθρο 48 της ΣΕΕ. Έτσι, η νέα συνθήκη θα έπρεπε να συγκεντρώσει τη συμφωνία όλων των κρατών μελών της Ένωσης στα πλαίσια μιας διακυβερνητικής Διάσκεψης και θα ετίθετο σε ισχύ μόνο μετά την επικύρωση από όλα τα κράτη *«σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους»* (έγκριση των εθνικών κοινοβουλίων ή δημοψηφίσματα). Αυτό δεν εμποδίζει να μπορούν μελλοντικά η θεμελιώδης συνθήκη και τα άλλα κείμενα ή συνθήκες να υποβληθούν σε τροποποιημένη ή διαφοροποιημένη διαδικασία αναθεώρησης, αλλά θα έπρεπε γι' αυτό να προηγηθεί τροποποίηση του ίδιου του άρθρου 48 της ΣΕΕ ή να προβλεφθούν διαδικασίες παρέκκλισης.

Η δήλωση του Λάακεν αναφέρει εν προκειμένω τη δυνατότητα διάκρισης *«των διαδικασιών τροποποίησης και επικύρωσης για τη βασική συνθήκη και τις άλλες διατάξεις των συνθηκών»*.

---

<sup>1</sup> Στην έκθεση της Φλωρεντίας, δεν καθιερώνεται τυπικά ιεραρχική σχέση μεταξύ της θεμελιώδους συνθήκης και των άλλων ειδικών πρωτοκόλλων ή της ΣΕΚ. Είναι αληθές ότι αν τοποθετηθεί κανείς στην προοπτική ότι το ισχύον δίκαιο παραμένει αμετάβλητο, εξυπακούεται μάλλον ο συντονισμός των κειμένων.

Η θέσπιση διαφορετικών διαδικασιών τροποποίησης για ορισμένες διατάξεις των συνθηκών δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην ιεραρχική σχέση μεταξύ των διαφόρων κειμένων των συνθηκών <sup>1</sup>. Εν προκειμένω, μπορούν ήδη να παρατηρηθούν στις σημερινές συνθήκες ορισμένες ειδικές διαδικασίες αναθεώρησης (βλ. *κατωτέρω*), χωρίς οι διατάξεις των συνθηκών τις οποίες αφορούν οι διαδικασίες αυτές να είναι κατώτερες ιεραρχικά από τις περισσότερες άλλες διατάξεις των συνθηκών που υπόκεινται στη γενική διαδικασία αναθεώρησης.

Ομοίως, το ζήτημα της μεταρρύθμισης της διαδικασίας αναθεώρησης των συνθηκών μπορεί επίσης να τεθεί ανεξάρτητα από το σύστημα της αναδιάρθρωσης των συνθηκών ή της θέσπισης θεμελιώδους συνθήκης. Αυτό ήταν το αντικείμενο της δεύτερης έκθεσης του Ινστιτούτου της Φλωρεντίας για την αναδιοργάνωση των συνθηκών <sup>2</sup>: αφού οι συνθήκες αναδιοργανωθούν, πώς θα εξελιχθούν στο μέλλον;

Το σημείο εκκινήσεως της έκθεσης συνίσταται στο να διαπιστωθεί ότι, σε μία διευρυμένη Ένωση, η αρχή της ομοφωνίας και οι μακρές εθνικές διαδικασίες που συνδέονται με την επικύρωση των συνθηκών αναθεώρησης κινδυνεύουν να παραλύσουν την Ένωση και να εμποδίσουν τις αναγκαίες μεταγενέστερες προσαρμογές. Προτείνεται εν προκειμένω να αντικατασταθούν προοδευτικά οι αναθεωρήσεις «*με κοινή συμφωνία*» από ψηφοφορία με ενισχυμένη πλειοψηφία, προστατεύοντας τη μειοψηφία με ορισμένες θεσμικές εγγυήσεις. Προτείνεται εξάλλου να ακολουθηθεί το παράδειγμα πολυάριθμων σημερινών περιπτώσεων ειδικών «αυτόνομων» διαδικασιών αναθεώρησης, δηλαδή που χαρακτηρίζονται (ιδίως) από τη μη προσφυγή σε εθνικές διαδικασίες σχετικές με την επικύρωση <sup>3</sup>. Οι ειδικές αυτές διαδικασίες, οι οποίες θα ενίσχυαν έτσι περισσότερο το ρόλο των οργάνων της Ένωσης, θα μπορούσαν να επεκταθούν ή να γενικευθούν και σε άλλες περιπτώσεις.

---

<sup>1</sup> Αντίθετα, μία τέτοια διαφοροποίηση των διαδικασιών αναθεώρησης είναι αναμφισβήτητα αναγκαία εάν καθιερωθεί ή αναγνωρισθεί η ιεραρχική σχέση μεταξύ της πρώτης και των δευτέρων όπως προαναφέρθηκε.

<sup>2</sup> Ευρωπαϊκό πανεπιστημιακό ινστιτούτο, *Réformer les procédures de révision des traités*, Δεύτερη έκθεση για την αναδιοργάνωση των συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νοέμβριος 2000.

<sup>3</sup> Αυτό ισχύει για παράδειγμα σχετικά με την τροποποίηση του αριθμού των επιτρόπων (άρθρο 213, εδάφιο 2 της ΣΕΚ) ή για την τροποποίηση ορισμένων διατάξεων σχετικά με τη λειτουργία και την οργάνωση του Δικαστηρίου. Η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει ως προς το σημείο αυτό τη δυνατότητα τροποποίησης του οργανισμού του Δικαστηρίου, εκτός του τίτλου I, σύμφωνα με μία διαδικασία κατά το πέρασ της οποίας το Συμβούλιο αποφασίζει ομοφώνως (άρθρο 245, εδάφιο 2 της ΣΕΚ). Άλλες «αυτόνομες» διαδικασίες τροποποίησης αφορούν ορισμένες πτυχές της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (άρθρο 104, παρ. 14 και 107 παρ. 5 της ΣΕΚ). Άλλες επίσης αποβλέπουν στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής της εμπορικής πολιτικής (άρθρο 133 της ΣΕΚ) ή στη γενίκευση της διαδικασίας συναπόφασης στο πλαίσιο του τίτλου IV της ΣΕΚ (άρθρο 67 της ΣΕΚ).

Εξάλλου λόγω της σημασίας που έχουν για τους πολίτες τα ζητήματα που τίγονται στις συνθήκες και λόγω της πολιτικής διάστασής τους, η έκθεση υποστηρίζει να αυξηθεί η επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και η επιρροή των εθνικών κοινοβουλίων, τουλάχιστον κατά την προπαρασκευαστική φάση των μεταρρυθμίσεων, ιδίως καταφεύγοντας στο πρότυπο της Συνέλευσης. Μία τέτοια προηγούμενη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων θα είχε ως αποτέλεσμα να διευκολύνει το μεταγενέστερο στάδιο των επικυρώσεων. Ομοίως, όταν γίνεται προσφυγή σε μία «αυτόνομη» ειδική διαδικασία αναθεώρησης, τα εθνικά κοινοβούλια θα έπρεπε να έχουν τη δυνατότητα, με οποιαδήποτε μορφή, να παρεμβαίνουν πριν από τη διαδικασία αναθεώρησης, παρά στο στάδιο της επικύρωσης. Τα κοινοβούλια αυτά θα μπορούσαν να εκπροσωπούνται σε ένα είδος «Κογκρέσου» σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με ή χωρίς ευρωπαίους κοινοβουλευτικούς ; Εάν προβλεφθεί μακροπρόθεσμα η θέσπιση ενός συντάγματος που θα διακρίνεται από συνθήκη στο επίπεδο της διαδικασίας αναθεώρησης, μία τέτοια διαδικασία που θα συνεπάγεται συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων θα μπορούσε να γενικευθεί ;

**ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ**  
**ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ**

**Κατάλογος (μη εξαντλητικός) του ισχύοντος πρωτογενούς δικαίου**

**ΒΑΣΙΚΕΣ ΙΔΡΥΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ**

- Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα <sup>1</sup>
- Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής (Οικονομικής) Κοινότητας και Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας <sup>2</sup>
- Ενιαία ευρωπαϊκή πράξη <sup>3</sup>
- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση <sup>4</sup>
- Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις <sup>5</sup>
- Συνθήκη της Νίκαιας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις <sup>6</sup>

**ΑΛΛΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ**

- Σύμβαση της 25ης Μαρτίου 1957 σχετικά με ορισμένα κοινά όργανα (Ενιαία Συνέλευση και Δικαστήριο) <sup>7</sup>
- Συνθήκη της 8ης Απριλίου 1965 για την ίδρυση ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων <sup>8</sup>
- Συνθήκη που τροποποιεί τις συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όσον αφορά τη Γροιλανδία (υπογράφηκε στις 13 Μαρτίου 1984, άρχισε να ισχύει την 1η Φεβρουαρίου 1985) ;
- Συνθήκη για την τροποποίηση ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των συνθηκών για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της συνθήκης για την ίδρυση ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (υπεγράφη στις 22 Απριλίου 1970, άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1971) ;

<sup>1</sup> Υπεγράφη στις 18 Απριλίου 1951, άρχισε να ισχύει στις 23 Ιουλίου 1953· λήγει στις 23 Ιουλίου 2002.

<sup>2</sup> Υπεγράφησαν στη Ρώμη στις 25 Μαρτίου 1957, άρχισαν να ισχύουν την 1η Ιανουαρίου 1958.

<sup>3</sup> Υπεγράφη στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 και στη Χάγη στις 28 Φεβρουαρίου 1986, άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1987.

<sup>4</sup> Υπεγράφη στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, άρχισε να ισχύει την 1η Νοεμβρίου 1993.

<sup>5</sup> Υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997, άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου 1999.

<sup>6</sup> Υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001, δεν άρχισε ακόμα να ισχύει.

<sup>7</sup> Καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από το άρθρο 9 της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

<sup>8</sup> Καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από το άρθρο 9 της Συνθήκης του Άμστερνταμ.



- Συνθήκη για την τροποποίηση ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των συνθηκών για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της συνθήκης για την ίδρυση ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (υπεγράφη στις 22 Ιουλίου 1975, άρχισε να ισχύει την 1η Ιουνίου 1977) ;

#### **ΠΡΑΞΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΡΟΣΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ (ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ)**

- Προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες του Βασιλείου της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας (1972)
- Προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες της Ελληνικής Δημοκρατίας (1979)
- Προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας (1985)
- Προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας (υπεγράφη στις 24 Ιουνίου 1994, άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1995)
- Απόφαση του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 1ης Ιανουαρίου 1973 για την προσαρμογή των πράξεων σχετικά με την προσχώρηση νέων κρατών μελών στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες
- Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 1ης Ιανουαρίου 1995 για την προσαρμογή των μέσων σχετικά με την προσχώρηση νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση

#### **ΑΛΛΕΣ ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ : ΕΠΙΠΡΟΣΘΕΤΟ Ή ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΠΟΥ ΘΕΣΠΙΣΤΗΚΕ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΑΠΛΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ**

- Απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με την προσωρινή εγκατάσταση ορισμένων οργάνων και ορισμένων υπηρεσιών των Κοινοτήτων (απόφαση της 8ης Απριλίου 1965) <sup>1</sup>.
- Πράξη για την εκλογή των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία, που έχει προσαρτηθεί στην απόφαση του Συμβουλίου της 20ής Σεπτεμβρίου 1976 <sup>2</sup>.
- Απόφαση που ελήφθη με κοινή συμφωνία των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με τον καθορισμό της έδρας των οργάνων και ορισμένων οργανισμών και υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1992) <sup>3</sup>.
- Απόφαση που ελήφθη με κοινή συμφωνία των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνέρχονται σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων σχετικά με τον καθορισμό της έδρας ορισμένων οργανισμών και υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και της Ευρωπόλ (απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1993) <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Νομική βάση : άρθρο 37 της συνθήκης της 8ης Απριλίου 1965 για τη δημιουργία ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής.

<sup>2</sup> Νομική βάση : άρθρο 190 παρ. 4 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 138, παρ. 3) και άρθρα που αντιστοιχούν στην ΕΚΑΕ και την ΕΚΑΧ. Έγκριση από τα κράτη μέλη «σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους».

<sup>3</sup> Νομική βάση : άρθρο 289 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 216) και αντίστοιχα άρθρα της ΕΚΑΕ και της ΕΚΑΧ.

<sup>4</sup> Νομική βάση : άρθρο 289 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 216) και αντίστοιχα άρθρα της ΕΚΑΕ και της ΕΚΑΧ.

- Απόφαση των αρχηγών κρατών κυβερνήσεων, που συνέρχονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όσον αφορά ορισμένα προβλήματα που τέθηκαν από τη Δανία σε σχέση με τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Παράρτημα 1 του μέρους Β των συμπερασμάτων της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992).
- Απόφαση του Συμβουλίου της 31ης Οκτωβρίου 1994 σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων <sup>1</sup>.

## ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΟΥ ΣΥΜΠΛΗΡΩΝΟΥΝ ΤΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

- Απόφαση του Συμβουλίου της 1ης Ιανουαρίου 1995 για τον καθορισμό της σειράς άσκησης της Προεδρίας του Συμβουλίου <sup>2</sup>.
- Απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 για τον καθορισμό των λεπτομερειών άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή <sup>3</sup>.

## ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

π.υ.

## ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΑ <sup>4</sup>

Οι συνθήκες σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση συνοδεύονται συχνά από πολυάριθμα πρωτόκολλα που έχουν το ίδιο νομικό κύρος με τις συνθήκες. Δεν είναι προφανές να γίνει εξαντλητικός κατάλογος των πρωτοκόλλων που ισχύουν σήμερα, ούτε να προσδιοριστούν οι συνθήκες οι οποίες συνοδεύουν αυτά τα πρωτόκολλα και εκείνες στις οποίες έχουν τελικώς προσαρτηθεί.

Η συνθήκη του Άμστερνταμ προσπάθησε να βάλει κάποια τάξη κατατάσσοντας τα 13 πρωτόκολλα που τη συνοδεύουν σε τέσσερις κατηγορίες, ανάλογα με τις συνθήκες στις οποίες τελικώς προσαρτώνται : πρωτόκολλο που προσαρτάται στη ΣΕΕ, πρωτόκολλα προσαρτημένα στη ΣΕΕ και στη ΣΕΚ, πρωτόκολλα προσαρτημένα στη ΣΕΕ και στις τρεις κοινοτικές συνθήκες, πρωτόκολλα προσαρτημένα στη ΣΕΚ. Εν συνεχεία, οι ενοποιημένες μορφές της ΣΕΚ και της ΣΕΕ (οι οποίες επισυνάπτονται ενδεικτικά στην τελική πράξη της συνθήκης του Άμστερνταμ) ενσωμάτωσαν στις κατηγορίες αυτές <sup>5</sup> τον κατάλογο όλων των προηγούμενων πρωτοκόλλων που εξακολουθούν να ισχύουν, ιδίως τα 17 πρωτόκολλα που συνοδεύουν τη συνθήκη του Μάαστριχτ <sup>6</sup>, αλλά και ορισμένα προηγούμενα πρωτόκολλα, μεταξύ των οποίων τα παλαιά πρωτόκολλα Α και Β που ήταν προσαρτημένα στη συνθήκη της Ρώμης <sup>7</sup>. Με την ευκαιρία αυτή, τα πρωτόκολλα έλαβαν νέα αρίθμηση από 1 έως 34, και η ημερομηνία έγκρισής τους αναφέρεται για να υπενθυμίζει τη σχετική συνθήκη :

<sup>1</sup> Νομική βάση : άρθρο 269 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 201) και αντίστοιχα άρθρα της ΕΚΑΕ και ΕΚΑΧ. Έγκριση από τα κράτη μέλη «σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους».

<sup>2</sup> Νομική βάση : άρθρο 203 παρ. 2 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 146, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 12 της πράξης που επισυνάφθηκε στη συνθήκη προσχώρησης του 1994) και αντίστοιχα άρθρα της ΕΚΑΕ και της ΕΚΑΧ.

<sup>3</sup> Νομική βάση : άρθρο 202 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 145). Αντικαθιστά την απόφαση της 13ης Ιουλίου 1987.

<sup>4</sup> Κατάλογος που υποβλήθηκε από την ενοποιημένη μορφή της ΣΕΚ και της ΣΕΕ και επισυνάπτεται στην τελική πράξη της συνθήκης του Άμστερνταμ.

<sup>5</sup> Μία έμπτη κατηγορία δημιουργήθηκε για το πρωτόκολλο για τα προνόμια και τις ασυλίες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το οποίο προσαρτάται στις τρεις κοινοτικές συνθήκες.

<sup>6</sup> Εκ των οποίων τα 16 προσαρτώνται στη ΣΕΚ και 1 στη ΣΕΕ και στις τρεις κοινοτικές συνθήκες.

<sup>7</sup> Πρωτόκολλο για το καταστατικό της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και πρωτόκολλο για τον Οργανισμό του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

## **Πρωτόκολλο που προσαρτάται στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση**

- Πρωτόκολλο (αριθ. 1) για το άρθρο 17 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1997)

## **Πρωτόκολλα που προσαρτώνται στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας**

- Πρωτόκολλο (αριθ. 2) για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 3) για την ενσωμάτωση ορισμένων πτυχών του άρθρου 14 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 4) για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 5) για τη θέση της Δανίας (1997)

## **Πρωτόκολλα που προσαρτώνται στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στις συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ατομικής ενέργειας**

- Πρωτόκολλο (αριθ. 6) που προσαρτάται στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στις συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 7) για τα θεσμικά όργανα με την προοπτική της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 8) για τον καθορισμό της έδρας των θεσμικών οργάνων και ορισμένων οργανισμών και υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 9) για το ρόλο των ευρωπαϊκών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1997)

## **Πρωτόκολλα που προσαρτώνται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας**

- Πρωτόκολλο (αριθ. 10) περί του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (1957) <sup>1</sup>
- Πρωτόκολλο (αριθ. 11) περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1957)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 12) σχετικά με την Ιταλία (1957)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 13) σχετικά με ορισμένα εμπορεύματα καταγωγής και προελεύσεως ορισμένων χωρών που απολαμβάνουν ιδιαίτερου καθεστώτος κατά την εισαγωγή σε ένα κράτος μέλος (1957)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 14) σχετικά με τις εισαγωγές στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα κατεργασμένων πετρελαιοειδών στις ολλανδικές Αντίλλες (1962)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 15) για το ειδικό καθεστώς που ισχύει στην Γροιλανδία (1985)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 16) για την απόκτηση ακινήτων στη Δανία (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 17) για το άρθρο 141 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 18) για το καταστατικό του ευρωπαϊκού συστήματος κεντρικών τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 19) σχετικά με το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 20) σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 21) σχετικά με τα κριτήρια σύγκλισης που αναφέρονται στο άρθρο 121 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 22) σχετικά με τη Δανία (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 23) σχετικά με τη Πορτογαλία (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 24) για τη μετάβαση στο τρίτο στάδιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 25) για ορισμένες διατάξεις που αφορούν το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 26) σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν τη Δανία (1992)

<sup>1</sup> Το πρωτόκολλο τροποποιήθηκε από το πρωτόκολλο αριθ. 1 σχετικά με το καταστατικό της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, το οποίο προσαρτάται στην πράξη σχετικά με τις προϋποθέσεις προσχώρησης και τις προσαρμογές των συνθηκών (Προσχώρηση της Δανίας, της Ιρλανδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, 1972), καθώς και από τη συνθήκη που τροποποιεί το πρωτόκολλο για το καταστατικό της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (1978).

- Πρωτόκολλο (αριθ. 27) σχετικά με τη Γαλλία (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 28) σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή (1992)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 29) για το δικαίωμα ασύλου των υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 30) για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 31) για τις εξωτερικές σχέσεις των κρατών μελών όσον αφορά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 32) για το σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη (1997)
- Πρωτόκολλο (αριθ. 33) για την προστασία και την καλή διαβίωση των ζώων (1997)

**Πρωτόκολλο που προσαρτάται στις συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας**

- Πρωτόκολλο (αριθ. 34) για τα προνόμια και τις ασυλίες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Μία τέτοια ανεπίσημη νέα αρίθμηση απετέλεσε πηγή σύγχυσης σε σχέση με την «αυθεντική» αρίθμηση των πρωτοκόλλων που συνοδεύουν τη συνθήκη του Μάαστριχτ (αρίθμηση από 1 έως 17). Εξάλλου η *Συλλογή των Συνθηκών* που δημοσιεύεται από την Υπηρεσία εκδόσεων φαίνεται ότι έχει εγκαταλείψει κάθε αρίθμηση πρωτοκόλλων (τα οποία δεν περιλαμβάνονται εξάλλου με εξαντλητικό τρόπο στο τμήμα που είναι αφιερωμένο σε αυτά)<sup>1</sup>. Σημειώνεται επίσης ότι σύμφωνα με τη *Συλλογή*, το πρωτόκολλο σχετικά με τον Οργανισμό του Δικαστηρίου έχει προστεθεί στις τρεις κοινοτικές συνθήκες (και όχι μόνο στη ΣΕΚ, όπως αναφέρεται στην ενοποιημένη μορφή). Ούτε η συνθήκη της Νίκαιας απλοποίησε τα πράγματα ως προς το σημείο αυτό. Αναφέρει τα «πρωτόκολλα για τον Οργανισμό του Δικαστηρίου που προσαρτώνται στην ΣΕΚ και την ΕΚΑΕ», τα οποία έχουν αντικατασταθεί από το «πρωτόκολλο για τον Οργανισμό του Δικαστηρίου που προσαρτάται στη ΣΕΕ στην ΣΕΚ και την ΕΚΑΕ». Ενδεχομένως, αυτό ισχύει στα πλαίσια της συνθήκης ΕΚΑΧ, με επιφύλαξη των άρθρων του «πρωτοκόλλου για τον Οργανισμό του Δικαστηρίου της ΕΚΑΧ».

## ΔΗΛΩΣΕΙΣ

Οι συνθήκες σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση συνοδεύονται επίσης συχνά από μεγάλο αριθμό κοινών δηλώσεων που εγκρίνονται στα πλαίσια των κυβερνητικών Διασκέψεων. Οι δηλώσεις αυτές προσαρτώνται στην τελική πράξη εκάστης συνθήκης. Η συνθήκη του Μάαστριχτ ενέκρινε περίπου τριάντα, η συνθήκη του Άμστερνταμ πενήντα και η συνθήκη της Νίκαιας περίπου είκοσι. Άλλες μονομερείς δηλώσεις τις οποίες λαμβάνει υπό σημείωση η Διάσκεψη προσαρτώνται επίσης στην τελική πράξη των συνθηκών. Καίτοι επισήμως οι δηλώσεις αυτές δεν είναι νομικώς δεσμευτικές, μπορούν να επηρεάσουν την ερμηνεία των συνθηκών.

Αναφέρονται ωστόσο άλλες δηλώσεις ερμηνευτικές των συνθηκών :

- Δήλωση της 1ης Μαΐου 1992 : δήλωση των υψηλών συμβαλλομένων μερών στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσον αφορά τη νομική ερμηνεία του πρωτοκόλλου αριθ. 17 σχετικά με το άρθρο 40.3.3 του ιρλανδικού συντάγματος (πρωτόκολλο αριθ. 6 στην ενοποιημένη μορφή)
- Δηλώσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Δήλωση για την κοινωνική πολιτική, τους καταναλωτές, το περιβάλλον και την κατανομή του πλούτου, δήλωση για την Άμυνα), και μονομερείς δηλώσεις της Δανίας οι οποίες θα συνοδεύουν δανική πράξη επικύρωσης της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και των οποίων θα λάβουν γνώση και τα λοιπά έντεκα κράτη μέλη - (Παραρτήματα 2 και 3 του Μέρους Β των συμπερασμάτων της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992).
- Εθνική δήλωση της Ιρλανδίας και δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που λαμβάνει γνώση (Παραρτήματα III και IV των συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης, 21 και 22 Ιουνίου 2002).

<sup>1</sup> Ευρωπαϊκή Ένωση, *Συλλογή συνθηκών*, Βιβλίο 1, Τόμος 1, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999, σ. 355. Λείπουν για παράδειγμα τα πρωτόκολλα αριθ. 12 έως 15 (ανεπίσημη νέα αρίθμηση κειμένων).

**Απόσπασμα από τη δήλωση του Λάακεν**

*Η πορεία προς ένα Σύνταγμα για τους ευρωπαίους πολίτες*

*Αυτή τη στιγμή, η Ευρωπαϊκή Ένωση διέπεται από τέσσερις Συνθήκες. Οι στόχοι της, οι εξουσίες της και τα μέσα πολιτικής που διαθέτει είναι διασκορπισμένα και στις τέσσερις. Κάποια απλούστευση είναι απαραίτητη, προς το συμφέρον της διαφάνειας.*

*Σ' αυτή τη συνάρτηση μπορούν να τεθούν τέσσερις σειρές ερωτημάτων. Η πρώτη αφορά την απλούστευση των υπάρχουσών συνθηκών χωρίς τροποποίηση του περιεχομένου τους. Πρέπει να επανεξεταστεί η διάκριση μεταξύ των Κοινοτήτων και της Ένωσης; Τί θα γίνει με τη διαίρεση σε τρεις πυλώνες;*

*Ακολουθώς ανακύπτουν τα ερωτήματα τα σχετικά με την ενδεχόμενη αναδιάταξη των Συνθηκών. Πρέπει μήπως να εισαχθεί διάκριση μεταξύ μιας βασικής συνθήκης και των άλλων συμβατικών διατάξεων; Πρέπει να γίνει αντίστοιχος διαχωρισμός των κειμένων; Θα μπορούσε μήπως αυτό να οδηγήσει σε διάκριση μεταξύ διαδικασιών τροποποίησης και επικύρωσης της βασικής συνθήκης αφενός και των άλλων συμβατικών διατάξεων αφετέρου;*

*Επίσης πρέπει να μελετηθεί το κατά πόσον θα πρέπει να περιληφθεί στη βασική συνθήκη ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και να τεθεί το ζήτημα της προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.*

*Τέλος, τίθεται το ερώτημα μήπως αυτή η απλούστευση και αναδιάταξη θα μπορούσε να οδηγήσει εν καιρώ στη θέσπιση ενός συνταγματικού κειμένου στην Ένωση. Ποια θα μπορούσαν να είναι τα βασικά στοιχεία ενός τέτοιου Συντάγματος; Οι αξίες που καλλιεργεί η Ένωση, τα θεμελιώδη δικαιώματα και καθήκοντα του πολίτη, οι σχέσεις των κρατών μελών στο πλαίσιο της Ένωσης;*