

CONV 271/02

WG IX 3

**ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

της :	Γραμματείας
προς :	τη Συνέλευση
Θέμα :	<b>Εντολή της Ομάδας εργασίας IX «Απλούστευση των νομοθετικών διαδικασιών και νομικών μέσων»</b>

Παρατίθεται συνημμένως, υπόψη των μελών της Συνέλευσης, σχολιασμένη εντολή στην οποία αναπτύσσονται τα θιγόμενα στο έγγραφο CONV 206/02 θέματα και η οποία αποσκοπεί στη διευκόλυνση των εργασιών της Ομάδας «Απλούστευση των νομοθετικών διαδικασιών και νομικών μέσων».

## **ΣΧΟΛΙΑΣΜΕΝΗ ΕΝΤΟΛΗ**

### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Τα ζητήματα «απλούστευσης των νομοθετικών διαδικασιών και των νομικών μέσων» είχαν ήδη επισύρει την προσοχή της Συνέλευσης κατά τη συνεδρίασή της στις 23 και 24 Μαΐου κατά την οποία εξετάστηκε ο τρόπος με τον οποίο εκπληρώνει την αποστολή της η Ένωση. Το συμπέρασμα από τη συζήτηση εκείνη ήταν απολύτως σαφές: προφανής ανάγκη απλούστευσης τόσο των νομικών μέσων όσο και των διαδικασιών.

Το Προεδρείο έκρινε απαραίτητο να μελετηθούν σε βάθος τα σχετικά ζητήματα με τη σύσταση ειδικής Ομάδας εργασίας της οποίας όρισε την εντολή (CONV 206), επιπλέον δε αποφάσισε να αφιερώσει στα ίδια αυτά ζητήματα άλλη μία συνεδρίαση ολομελείας της Συνέλευσης, στις 12 και 13 Σεπτεμβρίου. Οι απόψεις που εξέφρασαν τα μέλη της Συνέλευσης κατά τις εν λόγω δύο συνεδριάσεις ολομελείας θα μας βοηθήσουν στον καλύτερο προσδιορισμό της εντολής της Ομάδας εργασίας.

Δύο περιγραφικά έγγραφα χρησίμευσαν ήδη ως βάση για τις συζητήσεις της Συνέλευσης:

Το πρώτο περιγράφει το σημερινό σύστημα νομικών μέσων που διαθέτουν η Ένωση και η Κοινότητα για να επιτελέσουν το έργο τους (CONV 162/02). Το έγγραφο αυτό συμπληρώθηκε την επομένη της συζήτησης του Μαΐου και απηχεί τις γνώμες και προτάσεις προβληματισμού των μελών της Συνέλευσης.

Το δεύτερο έγγραφο (CONV 216/02) εμβαθύνει στην προβληματική των διαδικασιών λήψης απόφασης. Για την καλύτερη οριοθέτηση της συζήτησης, το έγγραφο περιορίζεται στην εξέταση των κυρίως ειπείν νομοθετικών διαδικασιών και της διαδικασίας προϋπολογισμού, η οποία συνδέεται με τη νομοθετική δραστηριότητα.

Το ανά χείρας έγγραφο προσπαθεί να δώσει συγκεκριμένη μορφή στην εντολή που ενέκρινε το Προεδρείο, λαμβάνοντας υπόψη μεταξύ άλλων τις ήδη εκφρασθείσες από τα μέλη της Συνέλευσης απόψεις.

Αφετηρία θα είναι – και δεν μπορεί να γίνει διαφορετικά – η αίσθηση περί ακαταστασίας και πολυπλοκότητας των νομικών μέσων και διαδικασιών που εξέφρασε μια ισχυρή πλειοψηφία των μελών, και η ανάγκη επομένως απλούστευσης και εξορθολογισμού. Όλοι έμειναν σύμφωνοι με αυτή την προσέγγιση. Αποστολή της Ομάδας εργασίας είναι τώρα να βρει μια μέθοδο για την απλούστευση και τον εξορθολογισμό, έχοντας πάντα κατά νου (όπως υπενθυμίστηκε κατά τη διάρκεια της συζήτησης) ότι στο βωμό της απλούστευσης δεν είναι δυνατόν να θυσιαστούν ούτε η δημοκρατία ούτε η αποτελεσματικότητα.

\*\*\*\*\*

***Πώς μπορεί να λιγοστέψουν οι νομοθετικές διαδικασίες; Είναι δυνατόν να απλουστευθούν ορισμένες διαδικασίες ;***

Η Ομάδα εργασίας θα πρέπει να εξετάσει κατά πρώτον πώς και πόσο μπορούν να λιγοστέψουν οι τριάντα περίπου διαδικασίες λήψης απόφασης που υπάρχουν σήμερα στην Ένωση και να απλουστευθούν μερικές από αυτές. Μολονότι ένας τέτοιος αριθμός διαδικασιών ανταποκρίνεται συχνά σε απαιτήσεις δημοκρατικότητας και οφείλεται σε διαφορετική συμμετοχή των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης στη νομοθετική διαδικασία αναλόγως του θέματος, είναι όμως εξίσου γεγονός ότι το πολυάριθμο και περίπλοκο των διαδικασιών καθιστούν δύσκολη την κατανόηση του συστήματος. Στην προσπάθειά της για εξορθολογισμό και απλούστευση, η Ομάδα θα μπορούσε να εξετάσει διάφορα θέματα:

- i) *Κατά πόσον θα ήταν δυνατόν να καταργηθούν ορισμένες διαδικασίες; η διαδικασία συνεργασίας;*

Στο πλαίσιο της απλούστευσης των διαδικασιών, συχνά έχει αναφερθεί η δυνατότητα κατάργησης της διαδικασίας συνεργασίας (άρθρο 252 της Συνθήκης ΕΚ), η οποία επί του παρόντος εφαρμόζεται μόνο στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής (άρθρα 99 §5, 102 §2, 103 §2 και 106 §2 της Συνθήκης ΕΚ), και αντικατάστασής της είτε από τη διαδικασία διαβούλευσης είτε από τη διαδικασία συναπόφασης. Αναφέρθηκε επίσης η δυνατότητα αντικατάστασης της πολύπλοκης διαδικασίας προϋπολογισμού που ισχύει σήμερα από τη διαδικασία συναπόφασης. Οι δύο αυτές δυνατότητες, όπως και το ενδεχόμενο κατάργησης και άλλων διαδικασιών, θα μπορούσαν να εξετασθούν από την Ομάδα.

*ii) γενικεύοντας, στον νομοθετικό τομέα, τη διαδικασία συναπόφασης;*

Η δυνατότητα αυτή συνεπάγεται ότι η Συνθήκη ορίζει τι, στο πλαίσιο της Ένωσης, ανάγεται στη νομοθεσία και τι ανάγεται στην εκτέλεση της νομοθεσίας. Πράγματι, η σημερινή Συνθήκη ΕΚ δεν δίνει γενικό ορισμό περί του τι ανάγεται στη νομοθεσία και τι στην εκτέλεση της νομοθεσίας στο πλαίσιο της Ένωσης.

Σήμερα, η διαδικασία συναπόφασης δεν εφαρμόζεται σε όλους τους τομείς που ανάγονται στη Συνθήκη ΕΚ. Αντίθετα, σε όσους τομείς εφαρμόζεται, η διαδικασία συναπόφασης χρησιμεύει για τη θέσπιση παντός είδους πράξεων στους εν λόγω τομείς, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ νομοθετικής ύλης και ύλης εκτελεστικού μάλλον χαρακτήρα, όπως η θέσπιση κανόνων περί τεχνικών και λεπτομερών προδιαγραφών σ' ένα συγκεκριμένο τομέα.

Η Ομάδα θα μπορούσε να εξετάσει κατά πόσον η διαδικασία συναπόφασης θα ήταν δυνατόν να συνδεθεί εξ ολοκλήρου και αποκλειστικώς με τη θέσπιση νομοθετικής ύλης. Στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσε να ισχύει διακριτή και απλούστερη διαδικασία (καθοριστέα από τον νομοθέτη κατά τη συναπόφαση) για την εκτέλεση των νομοθετικών πράξεων που θεσπίζονται με τη διαδικασία της συναπόφασης. Κάτι τέτοιο ωστόσο συνεπάγεται ορισμό του τι είναι «νομοθετική ύλη». Ο ορισμός αυτός θα μπορούσε είτε να περιέχεται στην ίδια τη Συνθήκη, είτε να δίνεται κατά περίπτωση από τον νομοθέτη (ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο).

*iii) γενικεύοντας την απαίτηση ειδικής πλειοψηφίας για όλες τις νομικές βάσεις που προβλέπουν συναπόφαση;*

Σήμερα, σε τέσσερις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ προβλέπεται ο κανόνας της ομοφωνίας μαζί με τη διαδικασία συναπόφασης (άρθρα 18 §2, 42, 47 §2 και 151 §5 της Συνθήκης ΕΚ). Η απαίτηση ομοφωνίας κατά τη διαδικασία συναπόφασης μπορεί να θεωρηθεί θεσμική ανωμαλία δυνάμενη να καταστήσει κενή περιεχομένου τη διαδικασία συναπόφασης. Η Ομάδα επομένως θα μπορούσε να εξετάσει τη δυνατότητα αντικατάστασης, στις τέσσερις αυτές περιπτώσεις, του κανόνα της ομοφωνίας από τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας.

- iv) *προκειμένου για τη διαδικασία συναπόφασης, απλουστεύοντας τις διαδικασίες για τις συνεδριάσεις της Επιτροπής Συνδιαλλαγής; Ποιες άλλες απλουστεύσεις είναι δυνατές ;*

Η διαδικασία συναπόφασης συχνά ελέγχεται ως μακρά και περίπλοκη. Ωστόσο, μετά την απλούστευση της διαδικασίας που έγινε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, φαίνεται να λειτουργεί πιο ικανοποιητικά. Οι φάκελοι που εγκρίνονται με την πρώτη και δεύτερη ανάγνωση αντιπροσωπεύουν το 72 % περίπου του συνόλου (περίπου 32% με την πρώτη ανάγνωση και 40% με τη δεύτερη), πράγμα που σημαίνει ότι λιγότερο από το 28% των περιπτώσεων φθάνει στη φάση της συνδιαλλαγής.

Με την προοπτική της διεύρυνσης, τίθεται το ερώτημα εάν ο μηχανισμός της συνδιαλλαγής μπορεί να λειτουργήσει με αντιπροσωπείες των δύο θεσμικών οργάνων, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, αποτελούμενες η κάθε μία από 28 μέλη. Γεννάται έτσι το θέμα μιας ενδεχομένης απλούστευσης της φάσης της συνδιαλλαγής.

Μια άλλη ιδέα που ρίχτηκε από μερικά μέλη της Συνέλευσης είναι να ορίζονται προθεσμίες κατά την πρώτη ανάγνωση. Στη δεύτερη ανάγνωση και στη φάση της συνδιαλλαγής προβλέπονται αυστηρές προθεσμίες, η μη τήρηση των οποίων μπορεί να έχει ως επακόλουθο να μην εκδοθεί η πράξη.

Μεταξύ πρώτης και δεύτερης ανάγνωσης, ως επίσης πριν από τη συνεδρίαση της Επιτροπής Συνδιαλλαγής, πραγματοποιούνται μεταξύ Συμβουλίου, Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής τριμερείς συνεδριάσεις τεχνικής φύσεως και «τριμερείς διάλογοι», προκειμένου να αμβλυνθούν οι διαφορές μεταξύ θεσμικών οργάνων και να διευκολυνθεί η επίτευξη συμφωνίας (πρβ. Κοινή δήλωση του Μαΐου του 1999 σχετικά με τις τεχνικές λεπτομέρειες της νέας διαδικασίας συναπόφασης). Η Ομάδα εργασίας θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο τυποποίησης των μηχανισμών αυτού του είδους.

Τέλος, θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί το ενδεχόμενο να απλουστευθεί η διατύπωση του άρθρου 251.

- v) *Πώς μπορεί να απλουστευθεί η διαδικασία προϋπολογισμού; Ειδικότερα, πρέπει να διατηρηθεί η διαφοροποιημένη μεταχείριση των διαφόρων κατηγοριών δαπανών;*

Ένας από τους κύριους παράγοντες που καθιστούν πολύπλοκη τη διαδικασία προϋπολογισμού είναι η ταξινόμηση των δαπανών σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές. Δεδομένου ότι η ταξινόμηση αυτή έχει σε μεγάλο βαθμό ξεπερασθεί από την πραγματικότητα, πολλά μέλη της Συνέλευσης τάχθηκαν υπέρ της κατάργησής της.

Γεννάται έτσι το ερώτημα ποια διαδικασία πρέπει να ισχύει για το σύνολο του προϋπολογισμού. Επειδή πολλοί από τους ομιλητές της Συνέλευσης εξεδήλωσαν προτίμηση για τη συναπόφαση, θα πρέπει η Ομάδα να εξετάσει κατά πόσον η διαδικασία αυτή είναι κατάλληλη για τον προϋπολογισμό και τι προσαρμογές χρειάζεται.

Μαζί με τη διαδικασία προϋπολογισμού αναπτύχθηκαν πολυάριθμες τεχνικές διαβούλευσης μεταξύ των θεσμικών οργάνων (οι οποίες κωδικοποιήθηκαν με τη διοργανική συμφωνία του 1999). Η Ομάδα θα πρέπει να εξετάσει αν είναι σκόπιμο να εισαχθούν και τυπικά στη Συνθήκη.

***Πώς θα περιοριστεί ο αριθμός των νομικών μέσων που αναφέρονται στις συνθήκες; Μπορεί να τους δοθεί μια ονομασία που να υποδηλώνει σαφέστερα το αποτέλεσμά τους;***

Υπάρχει ευρεία συναίνεση ως προς την ανάγκη **περιορισμού του υπερβολικά μεγάλου αριθμού των μέσων**, τα οποία διαθέτουν η Ένωση και η Κοινότητα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Πράγματι, από την προσθήκη στον αρχικό κατάλογο του άρθρου 249 της ΣΕΚ (απόφαση, κανονισμός, οδηγία, σύσταση και γνώμη) μιας σειράς μέσων (κατευθυντήριες γραμμές, πρόγραμμα-πλαίσιο, απόφαση εφαρμογής, κ.λπ.) που είναι διεσπαρμένα στις συνθήκες, προέκυψε μια πλήρης εξάρτυση αποτελούμενη από 30 και πλέον διαφορετικούς τύπους πράξεων. Η καθημερινή πρακτική προσέθεσε επί πλέον και άλλες πράξεις (απόφαση ως γενικός κανόνας, δηλώσεις, ψηφίσματα, συμπεράσματα, κ.λπ.).

Η διάρθρωση κατά πυλώνες, η οποία θέσπισε καταλόγους τύπων πράξεων που αφορούν αποκλειστικά την εξωτερική πολιτική (κοινή στρατηγική, κοινή θέση, κοινή δράση, κ.λπ) καθώς και τη συνεργασία επί ποινικών υποθέσεων (απόφαση, απόφαση-πλαίσιο, κ.λπ), συνέβαλε στον πολλαπλασιασμό των μέσων.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Τα μέσα του δεύτερου και τρίτου πυλώνα αποτελούν επίσης μέρος της εντολής των ομάδων εργασίας VII «Εξωτερικές σχέσεις» και X «Ασφάλεια και δικαιοσύνη». Είναι γεγονός ότι πολλά μέλη της Συνέλευσης έθεσαν επί τάπητος το ζήτημα της ενοποίησης των μέσων στους τρεις πυλώνες ή, τουλάχιστον στον πρώτο και τον τρίτο, ως αποφασιστικό παράγοντα εξορθολογισμού. Πάντως, φαίνεται σωστό να εξετασθεί αυτό το σημείο σε μελλοντική φάση των εργασιών μας, ώστε να μπορέσουμε να λάβουμε υπ' όψιν τις συζητήσεις των άλλων ομάδων.

Αλλά ο περιορισμός του αριθμού δεν θα χρησιμεύσει σε τίποτα εάν δεν συνοδεύεται από έναν πραγματικό **εξορθολογισμό των μέσων**, με τον εκ νέου ορισμό και κωδικοποίησή τους ανάλογα με το αποτέλεσμά τους. Στη συνάρτηση αυτή, έγινε συχνά λόγος στις συζητήσεις της Συνέλευσης για την ανάγκη διαφύλαξης των μοναδικών χαρακτηριστικών του κοινοτικού δικαίου και των μέσων του, και κυρίως της υπεροχής και του αμέσου αποτελέσματός του.<sup>1</sup>

Το ζήτημα της ονομασίας μπορεί να αποδειχθεί ένας μη αμελητέος παράγων απλούστευσης. Πράγματι, πολλά μέλη της Συνέλευσης τάχθηκαν υπέρ μιας ταξινόμησης και μιας ονομασίας απλής και σαφούς για το κοινό. Οι πράξεις πρέπει να ταξινομηθούν πρωτίστως ανάλογα με το δεσμευτικό τους αποτέλεσμα. Έτσι οι δεσμευτικές και γενικής εφαρμογής πράξεις μπορούν να ονομαστούν ευρωπαϊκοί νόμοι (οι σημερινοί κανονισμοί) και ευρωπαϊκοί νόμοι-πλαίσια (οι οδηγίες), ενώ η ονομασία «κανονισμός» θα δίνεται μόνον στους εκτελεστικούς κανόνες (κανόνες τρίτου επιπέδου) όπως γίνεται κατά παράδοση σε πολλά κράτη μέλη.<sup>2</sup>

Αυτό μας οδηγεί απευθείας στο ζήτημα, που επίσης τέθηκε κατά τις συζητήσεις της Συνέλευσης, της δημιουργίας μιας σαφέστερης **ιεραρχίας των κανόνων**<sup>3</sup>. Ορισμένοι υποστήριξαν, για παράδειγμα, την προσθήκη μιας νέας κατηγορίας πράξεων, αφιερωμένη στα «οιονεί συνταγματικά» θέματα, τις συντακτικές πράξεις.

Για ορισμένα μέλη της Συνέλευσης, η κατηγοριοποίηση των πράξεων πρέπει επίσης να αντιστοιχεί σε γενικούς διαδικαστικούς κανόνες (για παράδειγμα, η ψηφοφορία με ομοφωνία στο Συμβούλιο ή οι διαδικασίες επικύρωσης των εθνικών κοινοβουλίων θα αφορούν αποκλειστικά τις συντακτικές πράξεις).

<sup>1</sup> Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης πρότειναν νέα ταξινόμηση των τύπων παρέμβασης της Ένωσης, που θα έχει ως κεντρικό άξονα την έντασή τους (νομοθεσία ενιαίας εφαρμογής, πλήρης ή ελάχιστη εναρμόνιση, αμοιβαία αναγνώριση, υποχρεωτικός ή «ανοικτός» συντονισμός).

Άλλοι υποστήριξαν, αντιθέτως, ότι δεν είναι δυνατόν να συσχετισθούν οι τύποι νομικών μέσων (κανονισμός, οδηγία, απόφαση...) με τις κατηγορίες αρμοδιοτήτων (αποκλειστικές, κοινές, συμπληρωματικές) ή με την ένταση της δράσης της Ένωσης.

<sup>2</sup> Η ίδια εξορθολογιστική προσέγγιση μπορεί να εφαρμοστεί στις μη δεσμευτικές πράξεις, ο αριθμός των οποίων πρέπει να είναι περιορισμένος. Πέραν των γνωμών και συστάσεων, και άλλα μέσα (δηλώσεις, ψηφίσματα, κ.λπ.) θα μπορούσαν εν ανάγκη να κωδικοποιηθούν και επομένως να αποσαφηνιστούν τα αποτελέσματά τους.

<sup>3</sup> Όσον αφορά τις σχετικές προτάσεις που έγιναν κατά τις διαδοχικές διακυβερνητικές διασκέψεις, βλέπε CONV 162 και 216.

Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης συνέδεσαν την ιεραρχία των κανόνων με το ζήτημα του καλύτερου καταμερισμού των εξουσιών στο πλαίσιο της Ένωσης. Εν πάση περιπτώσει, η ιεραρχία των κανόνων θα μπορούσε να διευκολύνει τη διάκριση μεταξύ νομοθετικών και εκτελεστικών κανόνων. Εάν προβλεφθούν διαφορετικές ονομασίες όπως προτείνεται ανωτέρω (νόμος και νόμος-πλαίσιο έναντι κανονισμού) θα διευκολυνθεί ήδη το εύληπτο του συστήματος.

Αλλά η ιεραρχία των κανόνων θα μπορούσε επίσης να συμβάλει στον **καθορισμό του τι ανάγεται στο «νομοθετικό σκέλος»** στο πλαίσιο της Ένωσης. Πράγματι, πολλά μέλη της Συνέλευσης διερωτήθηκαν για την υπερβολική λεπτομέρεια την οποία επιδεικνύει η κοινοτική νομοθεσία. Ορισμένοι πρότειναν σχετικά να ρυθμίζει ο νομοθέτης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, εν προκειμένω) μόνον τα ουσιαστικά και γενικά ζητήματα ενός θέματος και να παρέχει μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμού στους εκτελεστικούς κανόνες. Αυτό αφήνει ανοικτό το ζήτημα του ορισμού του τι είναι «νομοθετικό».

Ένα δεύτερο ζήτημα που πρέπει να διευκρινιστεί είναι το ποιος θεσπίζει τους εκτελεστικούς κανόνες. Εξάλλου, το άρθρο 202 της ΣΕΚ, και ειδικότερα οι μηχανισμοί **ελέγχου των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων** που ανατίθενται στην Επιτροπή, αξίζει να εξετασθούν προσεκτικά από την Ομάδα. Σύμφωνα με πολλά μέλη της Συνέλευσης, το πολύπλοκο και η αδιαφάνεια του σημερινού συστήματος της «επιτροπολογίας» πρέπει να διορθωθούν. Άλλοι πρότειναν τη δημιουργία νέων μηχανισμών ελέγχου του νομοθέτη (συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) επί της εκτελεστικής δραστηριότητας της Επιτροπής, με την πρόβλεψη δικαιώματος ανάκλησης για παράδειγμα.

\*\*\*\*\*

Τέλος, η βελτίωση της **ποιότητας της νομοθεσίας** βάσει του κειμένου δικαίου, πρέπει επίσης να εξετασθεί από την Ομάδα εργασίας μας.

Η Ομάδα θα μπορούσε επίσης να εξετάσει τους νέους ευέλικτους μηχανισμούς διαβούλευσης και συνεργασίας, ιδίως δε την ανοικτή μέθοδο συντονισμού<sup>1</sup>, και να μελετήσει ειδικότερα την ενδεχόμενη ενσωμάτωσή τους στις Συνθήκες.

---

<sup>1</sup> Η Ομάδα εργασίας VI «οικονομική διακυβέρνηση» εξετάζει σήμερα τα ζητήματα που αφορούν τη μέθοδο ανοικτού συντονισμού. Αυτό θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν στις εργασίες μας.