

CONV 363/02**WG IX 9****ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

της :	Γραμματείας
με ημερομηνία :	τη Συνέλευση
Θέμα :	Ανακεφαλαιωτικό σημείωμα της συνεδρίασης της 17ης Οκτωβρίου 2002 της Ομάδας IX «Απλούστευση»

Ο Πρόεδρος επέστησε την προσοχή της Ομάδας σε δύο νέα έγγραφα εργασίας, το ένα από τα οποία καταρτίστηκε από τη Γραμματεία και περιλαμβάνει κατάλογο των μέσων που χρησιμοποιεί η Ένωση (WD 04), το άλλο δε καταρτίστηκε από ένα μέλος της Ομάδας, τον κ. G. Cisneros, και αφορά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες και την επιτροπολογία (WD 05). Υπογράμμισε επίσης τη σημασία της σχέσης μεταξύ των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και της τυπολογίας των μέσων δράσης. Το θέμα της απλούστευσης της διαδικασίας του προϋπολογισμού θα επανεξετασθεί αργότερα.

Ορισμένα μέλη επισήμαναν το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν για την Ομάδα οι εργασίες της Ομάδας «Συμπληρωματικές αρμοδιότητες» καθώς και οι εργασίες όσον αφορά την εξωτερική δράση και τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις.

1. Απλούστευση της διαδικασίας συναπόφασης και μείωση του αριθμού των διαδικασιών λήψης αποφάσεων

Η Ομάδα προέβη σε ανταλλαγή απόψεων σχετικά με το θέμα αυτό, βάσει των απόψεων που εξέφρασαν οι εμπειρογνώμονες κατά την ακρόαση της 2ας Οκτωβρίου. Γενικά, υπογραμμίσθηκε η ανάγκη να μειωθεί ο αριθμός των υφιστάμενων νομοθετικών διαδικασιών. Ορισμένα μέλη πρότειναν εν προκειμένω να διατηρηθούν μόνον οι διαδικασίες συναπόφασης, συνεργασίας, σύμφωνης γνώμης, διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ελλείψει διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (με ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία του Συμβουλίου ανάλογα με την περίπτωση). Άλλα μέλη εξέτασαν επίσης την κατάργηση της διαδικασίας συνεργασίας. Εν πάση περιπτώσει, πολλά από τα μέλη της Ομάδας κρίνουν ότι η διαδικασία συναπόφασης πρέπει να αποτελεί την κύρια διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της Ένωσης, χωρίς να θίγεται η διαβούλευση με άλλα όργανα ή οργανισμούς, ανάλογα με την περίπτωση.

Όσον αφορά την απλούστευση της διαδικασίας συναπόφασης, πολλοί παρεμβαίνοντες θεωρούν ότι η εν λόγω διαδικασία λειτουργεί σχετικά καλά και δεν χρειάζεται συνεπώς να τροποποιηθεί ιδιαίτερα. Ωστόσο, ορισμένοι ανέφεραν ότι απαιτείται να καταργηθούν οι περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο ψηφίζει ομόφωνα καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και ότι ο κανόνας για τη διαδικασία συναπόφασης πρέπει να είναι πάντοτε η ειδική πλειοψηφία. Ένα μέλος της Ομάδας έκρινε αντιθέτως ότι δεν πρέπει να συνδέεται αυτομάτως η ειδική πλειοψηφία με τη συναπόφαση και ένα άλλο μέλος δήλωσε ότι το θέμα δεν εμπίπτει αυτό καθεαυτό στην απλούστευση της διαδικασίας.

Υπογραμμίσθηκε η ανάγκη να διατηρηθούν οι άτυπες συνεδριάσεις τριμερούς διαλόγου μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Ένα μέλος της Ομάδας έκρινε πάντως ότι η παρουσία του Συμβουλίου στο Κοινοβούλιο όταν το τελευταίο αυτό εξετάζει σχέδια πράξεων στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης (ιδίως στις κοινοβουλευτικές επιτροπές) θα διευκόλυνε τη διεξαγωγή της διαδικασίας. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά την παρουσία του εισηγητή του Κοινοβουλίου κατά τις συνεδριάσεις της Ομάδας του Συμβουλίου που εξετάζει ανάλογη πράξη. Αναφέρθηκε επίσης η ανάγκη να διατηρηθεί ο παρών ρόλος της Επιτροπής στη διαδικασία, ιδίως με την ιδιότητα του «διαμεσολαβητή».

Κατά τη συζήτηση αναφέρθηκαν επίσης η δυνατότητα να μειωθεί ο αριθμός των μελών της επιτροπής συνδιαλλαγής καθώς και η δυνατότητα να δημιουργηθεί ένα Νομοθετικό Συμβούλιο συγκροτούμενο κατά μόνιμο τρόπο από Υπουργούς Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και προσιτό στο κοινό.

Εκφράσθηκαν αμφιβολίες ως προς την ανάγκη να τάσσονται προθεσμίες κατά την πρώτη ανάγνωση.

Τέλος, ένα μέλος της Ομάδας πρότεινε να εφαρμόζεται γενικά η διαδικασία συναπόφασης σε ό,τι έχει «νομοθετικό» χαρακτήρα, χωρίς ωστόσο να διευκρινίσει τι εννοεί με τον όρο αυτό. Ένα άλλο μέλος έκρινε ότι επιβάλλεται να εξαιρεθεί από τη διαδικασία συναπόφασης η θέσπιση τεχνικών μέτρων, που θα πρέπει να θεωρηθεί ότι έχουν εκτελεστικό χαρακτήρα. Γενικότερα, επισημάνθηκε εν προκειμένω η ανάγκη να προσδιορισθεί τι συνιστά «νομοθεσία» και τι «εκτέλεση».

2. Απλούστευση των μέσων : ακροάσεις εμπειρογνομόνων και πρώτη ανταλλαγή απόψεων

Η Ομάδα άκουσε τρεις εμπειρογνώμονες σχετικά με το θέμα αυτό, τον κ. Koen Lenaerts, δικαστή στο Πρωτοδικείο και καθηγητή του Καθολικού Πανεπιστημίου της Λουβαίν (K.U.L.), τον κ. Michel Petite, Γενικό Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής, και τον κ. Jean-Claude Piris, Νομικό Σύμβουλο του Συμβουλίου και Γενικό Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας του εν λόγω θεσμικού οργάνου. Οι τρεις εμπειρογνώμονες διευκρίνισαν ότι εξέφραζαν την προσωπική τους γνώμη. Η παρέμβασή τους θα διανεμηθεί εγγράφως στα μέλη της Ομάδας.

Ακρόαση του κ. Lenaerts :

Ο κ. Lenaerts επιβεβαιώνει ότι ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ της νομοθετικής δράσης και της εκτελεστικής δράσης, βάσει του τύπου της διαδικασίας και όχι της ταυτότητας των ενεργούντων, αποτελεί μία από τις κυριότερες προκλήσεις της Συνέλευσης. Το ζητούμενο δεν είναι ο αφηρημένος σεβασμός της αρχής του χωρισμού των εξουσιών που εξέφρασε ο Μοντεσκιέ, αλλά ο προσδιορισμός των πολιτικών αρμοδιοτήτων καθενός καθώς και η πρόβλεψη των διαδικασιών λήψης αποφάσεων που αντιστοιχούν καλύτερα σε κάθε κατηγορία δράσης, από άποψη δημοκρατικής νομιμότητας και αποτελεσματικότητας.

Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις **νομοθετικές πράξεις**. Κατά τη γνώμη του, επιβάλλεται να υπάρχει αυστηρή αντιστοιχία μεταξύ των νομοθετικών πράξεων, που θα πρέπει να περιορίζονται στις «βασικές πολιτικές επιλογές», και της διαδικασίας συναπόφασης. Πέραν των «οργανικών νόμων», θα επρόκειτο κυρίως για δύο τύπους νομοθετικών πράξεων, το «νόμο» (που αντιστοιχεί επί του παρόντος στους κανονισμούς και τις αποφάσεις («Beschluss»)) και το «νόμο-πλαίσιο» (που αντιστοιχεί επί του

παρόντος στις οδηγίες και τις αποφάσεις-πλαίσια του τίτλου VI της ΣΕΕ), και ενδεχομένως για έναν τρίτο τύπο, τους «συντονιστικούς νόμους» που προορίζονται για το συντονισμό των δράσεων των κρατών μελών. Κατά τ' άλλα, ο νομοθέτης θα ήταν αρμόδιος να προσδιορίσει το αντικείμενο της δράσης του («νόμος εναρμόνισης ...», «νόμοι περί προγράμματος ...»). Ο κ. Lenaerts διευκρινίζει ότι ο νομοθέτης θα ήταν επίσης αρμόδιος να εκτιμά τον επιθυμητό βαθμό λεπτομέρειας της νομοθεσίας, αλλά ότι, αντιθέτως, η συνθήκη θα έπρεπε να ορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες επιτρέπονται μόνο νόμοι-πλαίσια.

Η δεύτερη κατηγορία αντιστοιχεί στις **εκτελεστικές πράξεις**. Εν προκειμένω, ο εμπειρογνώμονας εφιστά την προσοχή στις πολυάριθμες περιπτώσεις «αυτόνομων ρυθμίσεων» που παρατηρούνται στο ισχύον σύστημα : πρόκειται για κανονιστικές πράξεις που θεσπίζονται **απευθείας βάσει των συνθηκών**, είτε μόνον από το Συμβούλιο (βλ. ρύθμιση αντνιτάμπινγκ βάσει του άρθρου 133 της ΣΕΚ) είτε από το Συμβούλιο κατόπιν διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο (βλ. ρύθμιση περί κοινής γεωργικής πολιτικής βάσει του άρθρου 37 της ΣΕΚ) είτε ακόμη, σε ορισμένες περιπτώσεις, από την Επιτροπή (βλ. οδηγίες περί εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού στις δημόσιες επιχειρήσεις βάσει του άρθρου 86 παράγραφος 3 της ΣΕΚ). Κατά τον κ. Lenaerts, θα ήταν λογικό να κατανεμηθούν όλες αυτές οι πράξεις σε εκείνες που θα έπρεπε να καταστούν νομοθετικές, εκδιδόμενες με διαδικασία συναπόφασης, στο βαθμό που εκφράζουν «βασικές πολιτικές επιλογές» (νομοθετικές πράξεις), και εκείνες που θα υπάγονταν στην κατηγορία των «εκτελεστικών πράξεων», δεδομένου ότι προορίζονται για την εφαρμογή «νομοθετικών» διατάξεων (που εκφράζουν τις βασικές επιλογές) οι οποίες περιέχονται στη συνθήκη (βλ. πράξεις που εφαρμόζουν τις αρχές του ανταγωνισμού βάσει του άρθρου 83 της ΣΕΚ). Πρόκειται συνεπώς για «δευτερογενή νομοθετική εξουσία» την οποία παρέχει η συνθήκη σε ένα από τα σκέλη της εκτελεστικής εξουσίας, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, για την έκδοση πράξεων γενικού χαρακτήρα. Άλλοτε πάλι πρόκειται για εκτελεστικές πράξεις *υπό στενή έννοια*, με τις οποίες εφαρμόζονται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις νομοθετικές δυνατότητες που περιέχονται στη συνθήκη (βλ. αποφάσεις της Επιτροπής σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, άρθρο 88 της ΣΕΚ).

Κατά τα λοιπά, όταν οι εκτελεστικές πράξεις θεσπίζονται σε κοινοτικό επίπεδο (και όχι σε εθνικό επίπεδο, όπως συμβαίνει κατ' αρχήν) για την **εφαρμογή νομοθετικής πράξης**, μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ δύο τύπων εκτελεστικών πράξεων. Πρόκειται αφενός για πράξεις στο πλαίσιο «δευτερογενούς νομοθετικής εξουσίας», όταν, λ.χ., η εκτελεστική εξουσία υποχρεούται να τροποποιήσει τη νομοθετική πράξη ή διαθέτει πολύ γενική εξουσιοδότηση. Αφετέρου πρόκειται για εκτελεστικές πράξεις *υπό στενή έννοια*, είτε γενικού είτε ατομικού χαρακτήρα. Η διαδικασία «επιτροπολογίας» θα μπορούσε να είναι βαρύτερη στην πρώτη περίπτωση σε σχέση με τη δεύτερη (όπου θα ήταν δυνατόν να προβλέπονται μόνο συμβουλευτικές επιτροπές). Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις η εκτέλεση υπό στενή έννοια θα μπορούσε επίσης να ανατίθεται σε οργανισμούς ή άλλα τεχνικά όργανα.

Ο κ. Lenaerts ολοκλήρωσε την παρέμβασή του προτείνοντας να συνδεθούν οι όροι πρόσβασης των πολιτών στα κοινοτικά δικαστήρια με τη δημοκρατική θεμελίωση των πράξεων, συνεπώς δε με τη φύση της αμφισβητούμενης πράξης, και να διαφοροποιηθούν αναλόγως.

Ακρόαση του κ. Petite :

Στην εισαγωγή του, ο κ. Petite υπογραμμίζει την ανάγκη να απλουστευθούν τα μέσα δράσης της Ένωσης : τα μέσα αυτά έχουν πολλαπλασιασθεί υπερβολικά και κατά τη χρήση τους επικρατεί σύγχυση, με αποτέλεσμα, κατά τη γνώμη του, τη μείωση της ευκρίνειας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος. Το σύστημα που οραματίζεται ο κ. Petite, στην απλή μορφή του, βασίζεται στο νόμο, που θεσπίζεται από το νομοθέτη με τη διαδικασία συναπόφασης, και τους εκτελεστικούς κανονισμούς ή αποφάσεις. Κατά τον κ. Petite, το σύστημα αυτό, μολονότι εξετάζεται από διαφορετική οπτική γωνία, είναι πολύ συγγενικό προς εκείνο που πρότεινε ο κ. Lenaerts.

Όσον αφορά τις **πράξεις που θεσπίζει ο νομοθέτης**, γίνεται διάκριση μεταξύ των εξής :

- Συντακτικοί ή «οργανικοί» νόμοι, που αφορούν τις κύριες πτυχές της οργάνωσης της Ένωσης, λ.χ. απόφαση για το σύστημα των ιδίων πόρων, απόφαση για τις εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής (επιτροπολογία), δημοσιονομικός κανονισμός, οργανισμός του Δικαστηρίου κλπ.). Αυτοί οι συντακτικοί νόμοι θα είχαν αξία κατώτερη της συντακτικής και ανώτερη της νομοθετικής.
- Κοινοί νόμοι ή «ευρωπαϊκοί νόμοι», που θεσπίζουν κατ' αρχήν τις γενικές αρχές, τους στόχους, τους θεμελιώδεις κανόνες, αλλά και λεπτομερέστερες διατάξεις εφόσον το επιθυμεί ο νομοθέτης (όπως προβλέπεται κατά παράδοση στα περισσότερα κράτη μέλη). Οι νόμοι αυτοί θα μπορούσαν να περιέχουν άμεσα εφαρμοστέες διατάξεις, διατάξεις-πλαίσια (της τάξεως των τωρινών οδηγιών) ή και τους δύο τύπους. Θα μπορούσαν να καλύπτουν ευρύ φάσμα δράσεων, περιλαμβανομένων των δράσεων ενθάρρυνσης ή των προγραμμάτων. Κατά τον κ. Petite, ωστόσο, είναι αυτονόητο ότι ο νομοθέτης δεσμεύεται από τα όρια της αρμοδιότητας που του έχει ανατεθεί, από την αρχή της επικουρικότητας και ενδεχομένως από άλλους περιορισμούς, όπως την απαγόρευση κάθε εναρμόνισης.
- Νόμος περί προϋπολογισμού. Η ισχύουσα διαδικασία θα απλουστευόταν με την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ ΥΔ και ΜΥΔ και με την προσαρμογή της στο πνεύμα της διαδικασίας συναπόφασης.

Οι νόμοι για την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης θα θεσπίζονταν προτάσει της Επιτροπής με τη διαδικασία συναπόφασης του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, κατά την οποία το Συμβούλιο θα αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία. Για τη θέσπιση των οργανικών νόμων θα απαιτείτο ενισχυμένη πλειοψηφία.

Όσον αφορά την **εκτέλεση των νόμων**, θα εξακολουθούσε να ισχύει η αρχή της σχετικής αρμοδιότητας των κρατών μελών. Ο ίδιος ο νόμος θα έπρεπε να αναφέρει κατά πόσον είναι απαραίτητα εκτελεστικά μέτρα στο επίπεδο της Ένωσης, πράγμα που θα εξαρτάται ιδίως από το βαθμό λεπτομέρειας του νόμου. Τα εκτελεστικά μέτρα, κατά τον κ. Petite, θα λάμβαναν τη μορφή «κανονισμών» ή «αποφάσεων» (ατομικών πράξεων). Θα θεσπίζονταν από την Επιτροπή, υπό τον έλεγχο του νομοθέτη της Ένωσης, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του οργανικού νόμου.

Αυτό το γενικό σύστημα θα υπαγόταν σε ειδικό καθεστώς κυρίως σε τρεις τομείς : Οικονομική και Νομισματική Ένωση, εξωτερικές σχέσεις και αστυνομική συνεργασία. Χωρίς να αποκλείεται εκ των προτέρων το μέσο «νόμος» στους τομείς αυτούς, η νομοθετική εξουσία θα ανήκε κατ' αρχήν στο Συμβούλιο. Οι δράσεις θα λάμβαναν τη μορφή «κανονισμών του Συμβουλίου» ή «αποφάσεων του Συμβουλίου», που θα θεσπίζονταν με ειδική πλειοψηφία, ενδεχομένως κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προτάσει της Επιτροπής.

Οι μη υποχρεωτικές πράξεις θα έπρεπε επίσης να εξορθολογισθούν. Προς το σκοπό αυτό, η σύσταση θα αποτελούσε το κατάλληλο μέσο για την οργάνωση της μεθόδου του ανοικτού συντονισμού.

Ο κ. Petite εξηγεί ότι ένα τέτοιο σύστημα θα ήταν ταυτοχρόνως απλό, σαφές, νόμιμο, δημοκρατικό, αποτελεσματικό (ιδίως με τη γενικευμένη χρήση της ειδικής πλειοψηφίας) και ισορροπημένο.

Ακρόαση του κ. Piris :

Ο κ. Piris άρχισε την παρέμβασή του επισημαίνοντας ότι ένας από τους λόγους της πολυπλοκότητας των ισχυουσών συνθηκών είναι ο μεγάλος αριθμός νομοθετικών πράξεων (15) που διαθέτουν προκειμένου να ενεργήσουν τα θεσμικά όργανα μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (η Συνθήκη της Ρώμης προέβλεπε μόνον 5). Στο λόγο αυτό προστίθεται το γεγονός ότι οι συνθήκες περιέχουν παρόμοιους ορισμούς για πράξεις με διαφορετική ονομασία («οδηγία/απόφαση-πλαίσιο» ή «κοινή δράση/απόφαση») και, αντιστρόφως, διαφορετικούς ορισμούς για πράξεις με την ίδια ονομασία («αποφάσεις» ή «κοινές θέσεις»). Τέλος, οι συνθήκες χρησιμοποιούν διάφορα ρήματα και όρους προσδιορισμού των προς θέσπιση πράξεων, που δεν αντιστοιχούν σε σημαντικές διαφορές ως προς την ουσία τους.

Κατά τον κ. Piris, θα ήταν δυνατόν να εξετασθεί η μείωση του αριθμού των υφιστάμενων μέσων από 15 σε 5, εάν εφαρμόζονταν στους τομείς ΚΕΠΠΑ και ΔΕΥ οι 5 μορφές πράξεων που ορίζονται στο άρθρο 249 της ΣΕΚ, πράγμα που δεν θα εμπόδιζε τους συντάκτες της συνθήκης να προσθέσουν σε συγκεκριμένο άρθρο διευκρινίσεις για κάποιον τύπο πράξης· η Ομάδα θα μπορούσε συνεπώς :

- 1) Να εξετάσει την κατάργηση της «απόφασης-πλαίσιου» (ΔΕΥ) και την αντικατάστασή της από την «οδηγία» (ΣΕΚ).
- 2) Να εξετάσει την κατάργηση των τεσσάρων υφιστάμενων σημασιών του όρου «απόφαση»¹ και την επιλογή της σημασίας της Συνθήκης ΕΚΑΧ, όπου η απόφαση είναι υποχρεωτική πράξη, που μπορεί να ορίζει ή να μην ορίζει αποδέκτες.
- 3) Να εξετάσει την κατάργηση της «κοινής δράσης» (ΚΕΠΠΑ) και την αντικατάστασή της από την «απόφαση», με τη νέα της σημασία.
- 4) Να εξετάσει την κατάργηση των «κοινών θέσεων» (ΚΕΠΠΑ και ΔΕΥ) και η αντικατάστασή τους από την «απόφαση», με τη νέα της σημασία.
- 5) Να εξετάσει την κατάργηση των «αρχών και γενικών προσανατολισμών» των μέσων ΚΕΠΠΑ, δεδομένου ότι δεν αποτελούν νομικό μέσο, πράγμα που μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση.
- 6) Να εξετάσει την κατάργηση των «κοινών στρατηγικών» του καταλόγου των μέσων ΚΕΠΠΑ, δεδομένου ότι το μέσο αυτό δεν έφερε τα αποτελέσματα που προσδοκούσαν οι συντάκτες της συνθήκης.
- 7) Να εξετάσει την κατάργηση του μέσου των συμβάσεων μεταξύ κρατών μελών (ΕΚ και ΔΕΥ) και την αντικατάστασή τους από τα άλλα νομικά μέσα που δεσμεύουν τα κράτη μέλη μόλις θεσπισθούν από το Συμβούλιο, χωρίς να απαιτείται εθνική διαδικασία επικύρωσης πριν από την έναρξη της ισχύος τους.

Όσον αφορά τον εξορθολογισμό της διατύπωσης των άρθρων της συνθήκης που χορηγούν εξουσίες δράσης στα θεσμικά όργανα, ο κ. Piris πρότεινε τα εξής : να χρησιμοποιείται απλώς η λέξη «μέτρα» όταν ο στόχος είναι να αφηθεί στα θεσμικά όργανα η επιλογή του μέσου που θα θεσπίσουν· να καταργηθούν οι γενικές χρήσεις της λέξης «απόφαση» ή «οδηγία» και να χρησιμοποιείται ο όρος «μέτρο», «πράξη» ή άλλος ενδεδειγμένος όρος· να εναρμονισθεί το λεξιλόγιο που χρησιμοποιείται στις διατάξεις με τις οποίες χορηγούνται «συμπληρωματικές» αρμοδιότητες με την επιλογή ενός ή δυο κοινών όρων (λ.χ. «συστάσεις», «δράσεις» ή «προγράμματα») και να διευκρινίζεται με ποια

¹ Πρόκειται για την απόφαση κατά την έννοια 249 ΣΕΚ (που ορίζει τους αποδέκτες της), την απόφαση κατά την έννοια του τίτλου V της ΣΕΕ (ΚΕΠΠΑ), την απόφαση κατά την έννοια του τίτλου VI της ΣΕΕ (συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις) και τέλος μια απόφαση *sui generis* («*Beschluss*» στα γερμανικά) που έχει χρησιμοποιηθεί συχνά όταν μια απόφαση, μολονότι έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, δεν ορίζει τους αποδέκτες της. Η τελευταία αυτή έχει χρησιμοποιηθεί ιδίως στο πλαίσιο των λεγόμενων «συμπληρωματικών» αρμοδιοτήτων, προκειμένου να ενσωματωθούν οι διάφοροι προβλεπόμενοι τύποι δράσης (δράσεις ενθάρρυνσης, προγράμματα κλπ.).

μορφή νομοθετικής πράξης που ορίζεται από τη συνθήκη θεσπίζονται οι δράσεις και τα προγράμματα των σχετικών τομέων (πιθανώς με τη μορφή «απόφασης»)· να καταργηθεί η ποικιλία ύφους στη χρήση των ρημάτων με τα οποία εκφράζεται η λήψη απόφασης («υιοθετεί», «λαμβάνει», «καθιερώνει», «ορίζει», «καθορίζει», «διατυπώνει», «διευκρινίζει», «προσδιορίζει», «καταρτίζει», «αποφασίζει») και να προτιμάται, εφόσον το επιτρέπουν τα συμφραζόμενα, το ρήμα «θεσπίζει» κλπ.

Όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές πράξεις που χρησιμοποιούν τα θεσμικά όργανα χωρίς να προβλέπονται από τις συνθήκες (ψηφίσματα, συμπεράσματα, δηλώσεις κλπ.), ο κ. Piris κρίνει ότι το Νομοθετικό Συμβούλιο θα πρέπει να αποφεύγει τις πράξεις αυτού του είδους όταν του έχουν υποβληθεί νομοθετικές προτάσεις.

Τέλος, ο κ. Piris επέστησε την προσοχή στη δυσχέρεια που θα υπήρχε προκειμένου να μεταφερθεί αυτούσιος στην Ένωση η κλασική διάκριση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, δηλ. μεταξύ ορισμένων θεσμικών οργάνων που δεν θα είχαν άλλες εξουσίες πέραν της νομοθετικής και άλλων θεσμικών οργάνων που θα εκτελούσαν απλώς τη νομοθεσία ή θα θέσπιζαν διατάξεις κανονιστικού χαρακτήρα. Πράγματι, οι εξουσίες που παρέχουν οι συνθήκες στα θεσμικά όργανα αλληλοσυνδέονται σε τέτοιο βαθμό που η διάκριση αυτή μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας θα ήταν δυνατή μόνο με την ανατροπή των υφιστάμενων ισορροπιών. Όπως έχουν προς το παρόν οι συνθήκες, πράξεις βασιζόμενες απευθείας στη συνθήκη μπορούν να θεσπισθούν, όχι μόνο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τη διαδικασία συναπόφασης, αλλά και μόνον από το Συμβούλιο, με τις διαδικασίες συνεργασίας και διαβουλεύσεων, καθώς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, από την Επιτροπή (άρθρο 86 της ΣΕΚ) και από την ΕΚΤ (άρθρο 110 της ΣΕΚ).

Ομοίως, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και άλλα θεσμικά όργανα μπορούν να θεσπίσουν απευθείας βάσει της συνθήκης πράξεις κανονιστικού ή εκτελεστικού χαρακτήρα : μέτρα εσωτερικής οργάνωσης, διορισμούς, αποφάσεις σχετικά με τη διαπραγμάτευση ή τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας κλπ. Τέλος, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η ΕΚΤ μπορούν να θεσπίσουν πράξεις που αποτελούν πραγματικά «εκτελεστικές» πράξεις, κατ' εφαρμογή και στο πλαίσιο της άσκησης εξουσιών που τους αναθέτει βασική πράξη.

* *
*

Θέματα προς εξέταση :

- 1) Πρέπει να απλουστευθεί και να τυποποιηθεί η ορολογία των νομικών βάσεων που προβλέπονται στις συνθήκες και, εάν ναι, πώς;
- 2) Πρέπει να μειωθεί ο αριθμός των νομικών μέσων που προβλέπονται στις συνθήκες; Είναι δυνατή η εφαρμογή των αυτών μέσων σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής πολιτικής και της αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις; Πώς θα μπορούσε να επιτευχθεί αυτό; Ποιες μεταβολές θα απαιτούνταν στον ορισμό και τα αποτελέσματα των υφιστάμενων μέσων;
- 3) Αφ' ης στιγμής επέλθουν οι μεταβολές αυτές, πρέπει να τροποποιηθεί η ονομασία των πράξεων και, εάν ναι, πώς; Ο κανονισμός να γίνει «νόμος»; Η οδηγία «νόμος-πλαίσιο»; Άλλες προτάσεις;
- 4) Πρέπει να γίνει σαφής διάκριση στη συνθήκη μεταξύ του τι συνιστά νομοθεσία και του τι συνιστά εκτέλεση;
- 5) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, ποια θα πρέπει να είναι η έννοια της νομοθετικής πράξης; Πρέπει να προσδιορίζεται από τη διαδικασία θέσπισής της (λ.χ. εάν εμπίπτει στη διαδικασία συναπόφασης); Από το περιεχόμενό της; Από το εάν συνεπάγεται βασική πολιτική επιλογή; Πρέπει να επαφίεται στο νομοθέτη να αποφασίζει σε κάθε περίπτωση τι έχει νομοθετικό χαρακτήρα ή πρέπει αυτό να ρυθμίζεται στην ίδια τη συνθήκη; Πρέπει να προβλεφθούν ειδικοί κανόνες σε συγκεκριμένους τομείς;
- 6) Πρέπει να προβλεφθεί ειδική πράξη για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το Συμβούλιο θεσπίζει πράξεις απευθείας βάσει της συνθήκης; Τι ονομασία θα μπορούσε να έχει;
- 7) Πρέπει να περιορισθεί η χρήση των άτυπων πράξεων; Ειδικότερα, πρέπει να αποκλείεται η χρήση τους όταν έχουν υποβληθεί στο νομοθέτη νομοθετικές προτάσεις ή πρωτοβουλίες;