

CONV 372/02

WG IX 10

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της :	Γραμματείας
προς :	την Ομάδα εργασίας IX «Απλούστευση»
Θέμα :	Σύνοψη της συνεδρίασης της 24ης Οκτωβρίου 2002

Μετά τις ακροάσεις των τριών εμπειρογνομόνων κατά την τελευταία συνεδρίαση, η Ομάδα προέβη σε μακρά ανταλλαγή απόψεων σχετικά με το θέμα της απλούστευσης των μέσων.

Στην εισαγωγή του, ο Πρόεδρος τόνισε τη σημασία της καθιέρωσης συσχετισμού μεταξύ διαδικασιών και μέσων. Υπενθύμισε σε όλους ότι ως κύρια διαδικασία εμφανίζεται η διαδικασία συναπόφασης, χωρίς να προδικάζονται άλλες εναλλακτικές δυνατότητες και κυρίως η διαβούλευση με διάφορα όργανα ή φορείς. Παραμένει γεγονός, ωστόσο, ότι για την έκδοση διαφόρων πράξεων που θεσπίζονται απευθείας βάσει της συνθήκης χρησιμοποιείται κάποια άλλη διαδικασία. Το έγγραφο εργασίας αριθ. 10 έχει ακριβώς ως στόχο να παρουσιάσει διάφορα παραδείγματα πράξεων που θεσπίζονται απευθείας βάσει των συνθηκών, από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Αυτή η προσέγγιση επιτρέπει αμέσως τη διαπίστωση ότι πολλές από τις πράξεις αυτές δεν είναι φύσει «νομοθετικές». Προφανές παράδειγμα αποτελούν οι πράξεις διορισμού, όπως και τα επείγοντα μέτρα που θεσπίζονται εντός του πλαισίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Αν εξετάσει κανείς τον κατάλογο των διαφόρων διαδικασιών, θα παρατηρήσει ότι ορισμένες πράξεις υλοποιούν συγκεκριμένο άρθρο της συνθήκης το οποίο είναι «νομοθετικής» φύσεως (για παράδειγμα, στο θέμα του ανταγωνισμού, οι πράξεις που θεσπίζονται βάσει του άρθρου 83 της ΣΕΚ αποσκοπούν στην εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 της ΣΕΚ). Το βασικό ζήτημα είναι ο ορισμός της «νομοθετικής πράξης». Σύμφωνα με τον κ. Amato, η «νομοθετική πράξη» πρέπει να καλύπτει τα ουσιώδη στοιχεία σε συγκεκριμένο τομέα.

Κατά τη διάρκεια της συζήτησης συζητήθηκαν διάφορα θέματα, όπως :

- η ανάγκη ριζικής απλοποίησης, αποφεύγοντας τον κίνδυνο της υπεραπλούστευσης,
- η σημασία της σαφούς διάκρισης μεταξύ δεσμευτικών και μη δεσμευτικών πράξεων,
- η σχέση μεταξύ των μέσων και της δημοκρατικής νομιμότητας των δράσεων της Ένωσης,
- η δυνατότητα μείωσης της τυπολογίας στα πέντε μέσα που ορίζονται στο άρθρο 249 της ΣΕΚ¹,
- η ενδεχόμενη ανάγκη ειδικών μέσων στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής στον τομέα της ασφάλειας,
- η ευελιξία στην επιλογή του μέσου,
- η δυνατότητα και χρησιμότητα διάκρισης μεταξύ «νομοθετικών» και «εκτελεστικών» πράξεων,
- η δυνατότητα περιορισμού των νομοθετικών πράξεων σε «βασικές πολιτικές επιλογές», και ο τρόπος προσδιορισμού των επιλογών αυτών, είτε στη συνθήκη είτε κατά περίπτωση,
- το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης,
- η σχέση μεταξύ της συναπόφασης και των νομοθετικών πράξεων,
- οι διαδικασίες λεπτομερούς ελέγχου των εκτελεστικών κανόνων «επιτροπολογία», άρθρο 202 της ΣΕΚ),
- η ιδέα μετατροπής του Συμβουλίου, υπό την νομοθετική του ιδιότητα, σε δεύτερο νομοθετικό σώμα.

Κατά το τέλος της συνεδρίασης, ο Πρόεδρος επισήμανε κάποιους προσανατολισμούς που προέκυψαν από τη συζήτηση :

- Το πρώτο μέρος της συνταγματικής συνθήκης θα πρέπει να παρουσιάζει, σε γενικές γραμμές, τις διάφορες διαδικασίες και τα διάφορα είδη μέσων, ενώ οι διατάξεις στο δεύτερο μέρος της συνθήκης, το οποίο είναι αφιερωμένο στις πολιτικές (νομικές βάσεις), θα προσαρμοσθούν σύμφωνα με τη λογική των διαδικασιών και των μέσων του πρώτου μέρους.
- Η Ομάδα εργασίας για την νομική προσωπικότητα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μία συγχώνευση συνθηκών και πυλώνων δεν προδικάζει τη διαφοροποίηση διαδικασιών και μέσων. Ειδικότερα, τα μέσα που τίθενται στη διάθεση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας είναι βασικά διαφορετικής φύσεως.
- Υπάρχει ευρεία συναίνεση για τη ριζική απλούστευση της πανοπλίας των μέσων που εμφανίζονται στις συνθήκες (περίπου 15). Στο πλαίσιο αυτό, τα μέσα αυτά θα μπορούσαν να περιοριστούν σε ένα ή δύο είδη για τις νομοθετικές πράξεις («Νόμος», «Νόμος-πλαίσιο»), ένα για τις εκτελεστικές πράξεις με γενικό πεδίο εφαρμογής και ένα για τις ειδικές εκτελεστικές πράξεις (με συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής). Και ένα ακόμη μέσο για τις μη δεσμευτικές πράξεις (π.χ. «σύσταση»).

¹ Βλ. WD 6 : συμβολή του κ. Piris.

- Όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ «νομοθετικών» και «εκτελεστικών» πράξεων, οι πρώτες θα μπορούσαν να ορισθούν ως περιοριζόμενες σε βασικές αρχές, ενώ οι δεύτερες ως υπαγόμενες σε διατάξεις νομοθετικής φύσεως. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι νομοθετικές πράξεις δεν μπορούν να περιέχουν λεπτομέρειες. Η κατ'αυτόν τον τρόπο δέσμευση του νομοθέτη θα αντέβαινε στη συνήθη αποδοχή των διακριτικών εξουσιών του νομοθέτη. Θα πρέπει να ευρεθεί τρόπος να πεισθεί ο νομοθέτης να μην εισέρχεται σε λεπτομερείς ρυθμίσεις, χωρίς όμως να δεσμεύεται νομικά. Από την άλλη πλευρά, εάν μία πράξη δεν περιέχει τα ουσιώδη στοιχεία σε δεδομένο τομέα δεν αποτελεί νομοθετική πράξη.
- Σε κράτη τα οποία αναγνωρίζουν τις αρμοδιότητες των περιφερειών τους ή των ομοσπονδιακών τους κοινοτήτων, φαίνεται ιδιαίτερα κατάλληλο το μέσο «νόμος-πλαίσιο», το οποίο θα αντικαθιστούσε την «οδηγία». Παραμένει η δυσκολία του προσδιορισμού των πιθανών νομικών βάσεων οι οποίες θα χρησιμοποιούνται ειδικά για το μέσο αυτό.
- Όσον αφορά το ρόλο του νομοθέτη (Κοινοβούλιο και Συμβούλιο) στον λεπτομερή έλεγχο των ενεργειών των εκτελεστικών αρχών, θα μπορούσε να γίνει διάκριση μεταξύ των πράξεων που αναπτύσσουν μία νομοθετική πράξη και εκείνων που έχουν καθαρά εκτελεστικό χαρακτήρα. Στην πρώτη περίπτωση θα μπορούσε να εξετασθεί η πρόβλεψη συστήματος έκκλησης («call back system») το οποίο θα επιτρέπει στον νομοθέτη να επανεξετάζει τις εκτελεστικές αυτές πράξεις, ιδίως εάν υπερβαίνουν το πλαίσιο του νομοθέτη.
- Οι εκτελεστικές πράξεις θα μπορούσαν κατ'αρχήν να υιοθετούνται από την Επιτροπή, εκτός από ορισμένους τομείς που θα πρέπει να εξετασθούν.¹
- Στον Τίτλο V της ΣΕΕ (ΚΕΠΠΑ) οι κοινές στρατηγικές που καθορίζονται με ομοφωνία επιτρέπουν την έγκριση κοινών δράσεων ή θέσεων με ειδική πλειοψηφία. Εάν το μέσο της «κοινής στρατηγικής» αντικατασταθεί, φερ'ειπείν από μία εκ νέου ορισθείσα «απόφαση», πώς θα μπορούσε να διατηρηθεί η δυνατότητα ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο κατά την υλοποίηση της απόφασης αυτής ;

Με βάση τους προσανατολισμούς αυτούς, ο Πρόεδρος της Ομάδας πρότεινε στα μέλη της να αποστείλουν στη γραμματεία τις γραπτές τους απαντήσεις² στα ερωτήματα που περιλαμβάνονται στο τέλος του συγκεφαλαιωτικού σημειώματος της συνεδρίασης της 17ης Οκτωβρίου :

¹ Βλ. WD 8 : συμβολή του κ. Piris.

² Τα μέλη εκλήθησαν να αποστείλουν τις απαντήσεις τους έως την Πέμπτη, 31 Οκτωβρίου, ώρα 12.30.

Θέματα προς εξέταση

- 1) Θα πρέπει να απλουστευθεί και να τυποποιηθεί η ορολογία των νομικών βάσεων που προβλέπονται στις συνθήκες, και, εάν ναι, πώς ;
- 2) Θα πρέπει να μειωθεί ο αριθμός των νομικών μέσων στις συνθήκες ; Είναι δυνατή η εφαρμογή των αυτών μέσων σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένων των τομέων της εξωτερικής πολιτικής και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας επί ποινικών υποθέσεων ; Πώς θα μπορούσε να επιτευχθεί αυτό ; Ποιές είναι οι μεταβολές που απαιτούνται στον ορισμό και τα αποτελέσματα των υφισταμένων μέσων ;
- 3) Αφ'ής στιγμής επέλθουν οι μεταβολές αυτές, θα πρέπει να τροποποιηθεί ο τίτλος των πράξεων, και, εάν ναι, πώς ; Ο κανονισμός να γίνει «νόμος» ; Η οδηγία «νόμος πλαίσιο» ; Άλλες προτάσεις ;
- 4) Θα πρέπει να γίνει σαφής διάκριση στη συνθήκη μεταξύ του τί συνιστά νομοθεσία και του τί συνιστά εκτέλεση ;
- 5) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, ποία θα πρέπει να είναι η έννοια της νομοθετικής πράξης ; Θα πρέπει να προσδιορίζεται από τη διαδικασία έκδοσης (πχ. εάν καλύπτεται από τη διαδικασία συναπόφασης) ; Από το περιεχόμενό της ; Από το εάν συνεπάγεται βασική πολιτική επιλογή ; Πρέπει να επαφίεται στον νομοθέτη να αποφασίζει σε κάθε περίπτωση τί έχει νομοθετικό χαρακτήρα, ή θα πρέπει αυτό να ρυθμίζεται στην ίδια τη συνθήκη ; Θα πρέπει να προβλεφθούν ειδικοί κανόνες σε συγκεκριμένους τομείς ;
- 6) Θα πρέπει να προβλεφθεί ειδική πράξη για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το Συμβούλιο υιοθετεί πράξεις απευθείας βάσει της συνθήκης ; Τι ονομασία θα μπορούσε να έχει ;
- 7) Θα πρέπει να περιορισθεί η χρήση των μη τυπικών πράξεων ; Ειδικότερα, θα πρέπει να αποκλείεται η χρήση τους όταν ο νομοθέτης ασχολείται με την εξέταση νομοθετικής πρότασης ;