

CONV 375/1/02
REV 1

WG V 14

ΕΚΘΕΣΗ

| | |
|--------|---|
| του | Προέδρου της Ομάδας εργασίας V «Επικουρικές Αρμοδιότητες» |
| προς | τα μέλη της Συνέλευσης |
| Θέμα : | Τελική έκθεση της Ομάδας εργασίας V |

1. Εισαγωγή

Η επικουρική αρμοδιότητα στη ΣΕΚ αποτελεί μέρος του γενικού συστήματος της αρμοδιότητας της Ένωσης και καλύπτει τομείς εθνικής πολιτικής που είναι ουσιαστικοί για την ταυτότητα των κρατών μελών. Επομένως, η Ομάδα Εργασίας, ενώ επικεντρώθηκε στα ζητήματα επικουρικής αρμοδιότητας και συναφή ζητήματα, χρειάστηκε να αφιερώσει σημαντικό χρόνο σε ορισμένα βασικά ζητήματα αρμοδιότητας. Οι συστάσεις απηχούν τη γενική άποψη της ομάδας, όσον αφορά θέματα στα οποία διατυπώθηκαν πολλές ατομικές γνώμες. Μια μικρή μειοψηφία της ομάδας υποστηρίζει σε περιορισμένο βαθμό μόνο τις συστάσεις.

2. Η επικουρική αρμοδιότητα θα πρέπει να μετονομασθεί σε «υποστηρικτικά μέτρα»

Ο όρος *επικουρική αρμοδιότητα* είναι ακατάλληλος. Είναι υπερβολικά τεχνικός, και δεν αποδίδει την ουσία της σχέσης μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης σε τομείς επικουρικής αρμοδιότητας. Πολλά μέλη της Ομάδας Εργασίας έκριναν πράγματι ότι είναι παραπλανητική η αναφορά στην επικουρική *αρμοδιότητα* και προτίμησαν όρους όπως «μέτρα της Ένωσης σε τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη έχουν πλήρη αρμοδιότητα». Η Ομάδα Εργασίας συμφώνησε ότι η ανάγκη σύντομης και σαφούς ονομασίας καθιστά τον όρο «υποστηρικτικά μέτρα» πλέον πρόσφορο ¹. Κατόπιν τούτου, ο όρος αυτός χρησιμοποιείται στα τμήματα της έκθεσης που ακολουθούν.

¹ Θα πρέπει να δοθεί προσοχή στην ικανοποιητική μετάφραση του όρου στις άλλες γλώσσες.

Σύσταση:

- Ο όρος «επικουρική αρμοδιότητα» θα πρέπει να αντικατασταθεί από έναν όρο όπως «υποστηρικτικά μέτρα» ο οποίος υποδηλώνει σαφέστερα την ουσία της σχέσης μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης καθώς και την περιορισμένη ένταση των μέτρων τα οποία μπορεί να θεσπίζει η Ένωση.

3. Χωριστός τίτλος σχετικά με την αρμοδιότητα σε μια μελλοντική Συνθήκη

Συμμορφούμενη προς την κατευθυντήρια αρχή για μια μεγαλύτερη διαφάνεια και ένα υψηλότερο επίπεδο σαφήνειας, η Ομάδα Εργασίας ξεκίνησε από την άποψη ότι μια «βασική συνθήκη συνταγματικής σημασίας» θα πρέπει να περιλαμβάνει έναν χωριστό τίτλο που θα καλύπτει όλα τα ζητήματα αρμοδιότητας, και ειδικότερα :

- (1) Διατάξεις που θα παρέχουν βασική οριοθέτηση της αρμοδιότητας σε κάθε τομέα πολιτικής·
- (2) Ορισμό των τριών κατηγοριών αρμοδιότητας της Ένωσης·
- (3) Όρους άσκησης της αρμοδιότητας της Ένωσης.

Κάθε ένα από τα ζητήματα αυτά συζητείται περαιτέρω στα σημεία 4, 6 και 7 αντιστοίχως και διατυπώνονται χωριστές για το καθένα συστάσεις.

Με βάση την υπόθεση ότι η Συνέλευση θα συντάξει μια συνθήκη η οποία θα σημάνει τη συνταγματική εδραίωση μιας Ένωσης με ευρείς τομείς αρμοδιότητας, θεωρήθηκε ότι η φράση «μια διαρκώς στενότερη Ένωση» στο άρθρο 1 της ΣΕΕ θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ή να αποσαφηνισθεί, για να μη δοθεί η εντύπωση ότι αποτελεί αυτοσκοπό και στόχο της Ένωσης η περαιτέρω μεταβίβαση αρμοδιότητας στην Ένωση.

Σύσταση:

- Μια μελλοντική Συνθήκη θα πρέπει να περιλαμβάνει έναν χωριστό τίτλο αφιερωμένο σε όλα τα ζητήματα αρμοδιότητας.
- Με βάση την υπόθεση ότι η Συνέλευση θα υποβάλει σχέδιο συνθήκης για τη συνταγματική εδραίωση της Ένωσης και η οποία θα καλύπτει ευρείς τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης προτείνεται να εξετασθεί περαιτέρω από τη Συνέλευση, στα κατάλληλα πλαίσια, εάν η φράση «μια διαρκώς στενότερη ένωση» στο άρθρο 1 της ΣΕΕ θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ή να αποσαφηνισθεί, ούτως ώστε να αποφευχθεί η εντύπωση ότι η μελλοντική μεταβίβαση αρμοδιότητας στην Ένωση αποτελεί αυτοσκοπό και στόχο της Ένωσης.

4. Βασική οριοθέτηση αρμοδιότητας σε μια μελλοντική Συνθήκη

Προκειμένου να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις διαφάνειας και σαφήνειας μια μελλοντική Συνθήκη θα πρέπει να περιλαμβάνει μια σύντομη, σαφή και εύληπτη οριοθέτηση της αρμοδιότητας που χορηγείται στην Ένωση σε κάθε τομέα δράσης. Η Ομάδα κατανοεί πλήρως ότι είναι δύσκολος ο διαχωρισμός των

διατάξεων περί πολιτικής των σημερινών Συνθηκών από τις διατάξεις περί αρμοδιότητας. Κατά συνέπεια, ένας λεπτομερής ορισμός κάθε αρμοδιότητας της Ένωσης θα καθιστούσε τη συνθήκη λιγότερο σύντομη και λιγότερο σαφή, και επομένως δεν θα συνέβαλε στη γενική επιδίωξη σαφήνειας και διαφάνειας.² Ωστόσο, η δυσκολία αυτή θα μπορούσε να αμβλυνθεί σημαντικά εάν περιγραφεί μόνον η *βασική οριοθέτηση* της αρμοδιότητας σε κάθε τομέα πολιτικής, ενώ θα παραμείνει ο ακριβής και λεπτομερής ορισμός της αρμοδιότητας στις υφιστάμενες Συνθήκες. Με ένα χωριστό άρθρο θα καθίσταται σαφές ότι η αρμοδιότητα σε κάθε τομέα πολιτικής θα πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις των σχετικών άρθρων της ισχύουσας Συνθήκης.

Δεδομένου ότι προέχει η παροχή στους πολίτες μιας σύντομης και σαφούς εικόνας του καταμερισμού αρμοδιοτήτων καθώς και δεδομένων των θεμελιωδών συνταγματικών θεωρήσεων, η ομάδα συνέστησε στη Συνέλευση να αποφασίσει να περιλάβει τη βασική αυτή οριοθέτηση αρμοδιότητας σε μια μελλοντική Συνθήκη.

Αναγνωρίζοντας ότι οι διαδικασίες για τη μελλοντική Συνθήκη δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ομάδας, διάφορα μέλη τόνισαν ότι οι τροποποιήσεις της Συνθήκης που αναθέτουν νέες εξουσίες στην Ένωση είναι αδιανόητες χωρίς επικύρωση από όλα τα κράτη μέλη.

Σύσταση:

- Σε μια μελλοντική Συνθήκη θα πρέπει να περιλαμβάνεται μια βασική οριοθέτηση αρμοδιότητας της Ένωσης σε κάθε τομέα πολιτικής. Ένα χωριστό άρθρο πρέπει να διευκρινίζει ότι η αρμοδιότητα πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις των σχετικών άρθρων της Συνθήκης για κάθε τομέα πολιτικής.

5. Ορισμός και ταξινόμηση κατηγοριών αρμοδιότητας³

Υποστηρικτικά μέτρα

Διαπιστώθηκε ευρεία συμφωνία στην Ομάδα Εργασίας όσον αφορά τα εξής :

- τα υποστηρικτικά μέτρα καλύπτουν διατάξεις συνθήκης που παρέχουν την εξουσία στην Ένωση να θεσπίζει ορισμένα μέτρα μικρής έντασης όσον αφορά πολιτικές οι οποίες εξακολουθούν να υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και όσον αφορά τις οποίες τα κράτη μέλη δεν έχουν μεταβιβάσει τη νομοθετική τους αρμοδιότητα στην Ένωση·
- τα υποστηρικτικά μέτρα παρέχουν τη δυνατότητα στην Ένωση να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τις εθνικές πολιτικές όταν η Ένωση και τα κράτη μέλη έχουν κοινό προς τούτο συμφέρον·

² Βλέπε παρεμφερή θέση στο CONV 250/02 την οποία διατύπωσε η Γραμματεία της Συνέλευσης.

³ Η Ομάδα Εργασίας δεν εξέτασε το ενδεχόμενο ταξινόμησης των θεμάτων που επί του παρόντος εμπίπτουν στους πυλώνες 2 και 3, δεδομένου ότι οιαδήποτε ταξινόμηση του είδους αυτού θα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από ορισμένες επιλογές πολιτικής που ανήκουν σε άλλα φόρουμ της Συνέλευσης.

- τα υποστηρικτικά μέτρα μπορεί να λαμβάνουν τη μορφή χρηματοδοτικής στήριξης, διοικητικής συνεργασίας, πιλοτικών σχεδίων, κατευθυντηρίων γραμμών και πολλές άλλες μορφές, συμπεριλαμβανομένης της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού.

Μια ανασκόπηση των πράξεων που έχουν εκδοθεί στους τομείς οι οποίοι περιγράφονται εν γένει ως εμπίπτοντες στην εφαρμογή υποστηρικτικών μέτρων⁴ καταδεικνύει ότι πρόκειται κατά κύριο λόγο για ψηφίσματα, συστάσεις, προγράμματα δράσης, και άλλες «ήπιες» πράξεις. Ωστόσο, ενίοτε χρησιμοποιούνται και αποφάσεις νομικά δεσμευτικού χαρακτήρα. Τα πλέον χαρακτηριστικά άρθρα της συνθήκης που αφορούν υποστηρικτικά μέτρα προβλέπουν ρητά ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να εναρμονίζει την εθνική νομοθεσία. Γενικά, αυτό συνεπάγεται ότι η Ένωση δεν μπορεί να «νομοθετεί» και ανταποκρίνεται πλήρως προς την έννοια ότι τα κράτη μέλη έχουν διατηρήσει τη νομοθετική τους αρμοδιότητα. Θα ήταν λογικό να συναχθεί ότι, καίτοι η νομοθεσία της Ένωσης (κανονισμοί και οδηγίες) για την υποκατάσταση ή την εναρμόνιση του εθνικού δικαίου δεν μπορεί να εκδίδεται υπό τη μορφή υποστηρικτικών μέτρων, είναι δυνατή η έκδοση νομικά δεσμευτικών αποφάσεων υπό τη μορφή υποστηρικτικών μέτρων.

Ωστόσο, πριν να μπορέσει να συναχθεί ένα τέτοιο συμπέρασμα, είναι αναγκαίο να εξετασθεί εάν η δημοσιονομική νομοθεσία της Ένωσης θα απαιτούσε, σε ορισμένες περιπτώσεις, την έκδοση κανονισμών. Το Δικαστήριο⁵ κατέστησε σαφές ότι «η εκτέλεση των κοινοτικών δαπανών που αφορούν κάθε σημαντική κοινοτική δαπάνη προϋποθέτει όχι μόνον την εγγραφή της αντίστοιχης πίστωσης στον προϋπολογισμό της Κοινότητας, ... αλλά και την προηγούμενη έκδοση *βασικής πράξης* που επιτρέπει τις εν λόγω δαπάνες». Είναι επομένως σαφές ότι τα υποστηρικτικά μέτρα πρέπει αναγκαστικά να επιτρέπουν στο Συμβούλιο (και ανάλογα με την περίπτωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) να εκδίδει τη βασική αυτή πράξη. Ωστόσο, η απόφαση αυτή δεν απαιτεί κατά κανένα τρόπο να έχει η βασική αυτή πράξη τη μορφή κανονισμού. Στην εκδικαζόμενη υπόθεση, η βασική πράξη που επέτρεπε τις δαπάνες είχε τη μορφή απόφασης *sui generis* ⁶.

Στα πλαίσια αυτά, η ομάδα εργασίας έκρινε ότι οι απαιτήσεις σαφήνειας δικαιολογούν την ενσωμάτωση στον ορισμό των υποστηρικτικών μέτρων μιας αναφοράς σύμφωνα με την οποία τα μέτρα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν νομικά δεσμευτικές αποφάσεις, αλλά δεν μπορεί να χρησιμοποιείται νομοθεσία της Ένωσης (κανονισμοί και οδηγίες) ⁷.

⁴ Βλέπε WD 1 της Ομάδας Εργασίας V.

⁵ Υπόθεση C-106/96 (της 12ης Μαΐου 1998).

⁶ Βεβαίως, οι κανονισμοί μπορεί να είναι απαραίτητοι για τη θέσπιση δεσμευτικού καθεστώτος για το δημοσιονομικό έλεγχο των πιστώσεων που χορηγούνται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης σε ένα δεδομένο τομέα, ιδίως δε τον καθορισμό καθεστώτος επιτόπιου ελέγχου των ποσών που καταβάλλονται στους αποδέκτες κλπ. Οι κανονισμοί αυτοί μπορεί ήδη σήμερα να βασίζονται στις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με τη δημοσιονομική αρμοδιότητα, και αναμφίβολα θα πρέπει να βασίζονται στις διατάξεις μιας νέας Συνθήκης.

⁷ Το συμπέρασμα βασίζεται στις ισχύουσες νομικές πράξεις της Ένωσης.

Για την εξασφάλιση νομικής ακρίβειας, κάθε άρθρο το οποίο αφορά υποστηρικτικά μέτρα θα πρέπει να ορίζει ρητά ότι επιτρέπεται μόνο η θέσπιση υποστηρικτικών μέτρων ⁸.

Οι διατάξεις της Συνθήκης περί δημόσιας υγείας και διευρωπαϊκών δικτύων επιτρέπουν κατά γενικό κανόνα μόνο τη θέσπιση υποστηρικτικών μέτρων. Ωστόσο, σε αμφότερους τους τομείς το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να θεσπίζει νομοθεσία (κανονισμούς ή οδηγίες) σε πολύ περιορισμένα και σαφώς καθορισμένα πεδία. Η ομάδα εργασίας συζήτησε εάν αυτό απαιτεί τροποποίηση του ορισμού των υποστηρικτικών μέτρων ούτως ώστε να επιτραπεί η ταξινόμηση των διευρωπαϊκών δικτύων και της δημόσιας υγείας (και άλλων παρόμοιων περιπτώσεων στο μέλλον) συνολικά ως τομέων υποστηρικτικών μέτρων. Η ομάδα θεώρησε ότι μια τέτοια τροποποίηση θα ήταν χρήσιμη.

Ο καθορισμός των τομέων στους οποίους επιτρέπεται η θέσπιση υποστηρικτικών μέτρων σύμφωνα με τον ορισμό ακολουθεί στη συνέχεια στο σημείο 6.

Σύσταση:

- Τα υποστηρικτικά μέτρα θα πρέπει να ορισθούν στη νέα Συνθήκη με βάση τα ακόλουθα στοιχεία :
- Τα υποστηρικτικά μέτρα εφαρμόζονται σε τομείς πολιτικής στους οποίους τα κράτη μέλη δεν έχουν μεταβιβάσει νομοθετική αρμοδιότητα στην Ένωση, εκτός εάν αυτό διευκρινίζεται εξαιρετικώς και σαφώς στο συναφές άρθρο της Συνθήκης.
- Τα υποστηρικτικά μέτρα επιτρέπουν στην Ένωση να ενισχύει και να συμπληρώνει εθνικές πολιτικές όταν αυτό είναι προς κοινό συμφέρον της Ένωσης και των κρατών μελών.
- Τα υποστηρικτικά μέτρα επιτρέπουν στην Ένωση να εκδίδει συστάσεις, ψηφίσματα, κατευθυντήριες γραμμές, προγράμματα, και άλλες νομικά μη δεσμευτικές πράξεις καθώς και αποφάσεις νομικά δεσμευτικού χαρακτήρα, στο βαθμό που ορίζεται στα σχετικά άρθρα των «παραγώγων συνθηκών». Στα πλαίσια υποστηρικτικών μέτρων δεν μπορεί να εκδίδεται νομοθεσία της Ένωσης (κανονισμοί και οδηγίες), εκτός εάν αυτό διευκρινίζεται εξαιρετικώς και σαφώς στο συναφές άρθρο της Συνθήκης.
- Στα πλαίσια των υποστηρικτικών μέτρων μπορούν να χορηγούνται πιστώσεις από τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

⁸ Το ακόλουθο παράδειγμα της απαιτούμενης τεχνικής προσαρμογής δίδεται ενδεικτικά, όσον αφορά τον πολιτισμό, στο άρθρο 151(5) ΣΕΚ :

«Για να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων του παρόντος άρθρου το Συμβούλιο :

- αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή των Περιφερειών, θεσπίζει υποστηρικτικά μέτρα, χωρίς να εναρμονίζει τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας του άρθρου 251,
- αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής, διατυπώνει συστάσεις, υπό μορφήν υποστηρικτικών μέτρων.»

Αποκλειστική αρμοδιότητα / κοινή αρμοδιότητα

Εκτός από τα υποστηρικτικά μέτρα θα πρέπει να οριστεί και η αποκλειστική αρμοδιότητα. Η κοινή αρμοδιότητα θα περιλαμβάνει ζητήματα τα οποία δεν υπάγονται ούτε στα υποστηρικτικά μέτρα ούτε στην αποκλειστική αρμοδιότητα.

Το ουσιαστικό χαρακτηριστικό των ζητημάτων που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης είναι ότι τα κράτη μέλη μπορούν να ενεργούν στους τομείς αυτούς μόνον εάν εξουσιοδοτηθούν από την Ένωση. Με βάση το κοινό αυτό σημείο εκκίνησης, διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της Ομάδας δύο διαφορετικές απόψεις όσον αφορά τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμοσθούν για την υπαγωγή στην αποκλειστική αρμοδιότητα.

Σύμφωνα με μια άποψη, η αποκλειστική αρμοδιότητα θα πρέπει να μετονομασθεί «αρμοδιότητα της Ένωσης» και τα κριτήρια για την υπαγωγή στην «αρμοδιότητα της Ένωσης» θα πρέπει να είναι κατά κύριο λόγο πολιτικά. Κάθε αρμοδιότητα, στα πλαίσια της οποίας η Ένωση θα έχει *πλήρη ή πρωταρχική ευθύνη* θα πρέπει να χαρακτηρίζεται ως «αρμοδιότητα της Ένωσης». Σύμφωνα με την άποψη αυτή, θα πρέπει να επιδιωχθεί κυρίως η διευκρίνιση στους πολίτες της Ένωσης όλων των τομέων στους οποίους η Ένωση θα πρέπει να διαδραματίζει τον ηγετικό ή αποκλειστικό ρόλο.

Σύμφωνα με μια άλλη άποψη, ο χαρακτηρισμός της αποκλειστικής αρμοδιότητας πρέπει να βασίζεται σε καθαρά νομικές θεωρήσεις γιατί έχει σημαντικές νομικές συνέπειες. Τα κριτήρια χαρακτηρισμού πρέπει να παραμένουν αμετάβλητα. Θα πρέπει να υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα μόνον τα θέματα όσον αφορά τα οποία είναι ουσιαστικό να μην ενεργούν μονομερώς τα κράτη μέλη, ακόμη και αν δεν μπορεί να εξευρεθεί λύση σε επίπεδο Ένωσης.

Προς στήριξη της άλλης αυτής άποψης, επισημάνθηκε περαιτέρω ότι από τη Συνθήκη συνάγεται ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν εφαρμόζεται στους τομείς στους οποίους η Κοινότητα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα (θα ήταν παράλογο να εξετασθεί εάν η δράση της Ένωσης είναι αποτελεσματικότερη από την εθνική δράση σε τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη δεν έχουν την εξουσία να αναλαμβάνουν ίδια δράση). Επισημάνθηκε επίσης ότι η ενισχυμένη συνεργασία δεν ισχύει για θέματα αποκλειστικής αρμοδιότητας. Μια ευρεία πολιτική υπαγωγή των πολιτικών στην «(αποκλειστική) αρμοδιότητα της Ένωσης» θα είχε σοβαρές αρνητικές συνέπειες στη συνάρτηση αυτή.

Μετά από πλήρη ανάλυση των χαρακτηριστικών των δύο απόψεων συμπεραίνεται ότι δεν είναι ασυμβίβαστες. Η πρώτη άποψη μπορεί να ικανοποιηθεί με την αναδιατύπωση των καθηκόντων και των ευθυνών της Ένωσης, περιγραφή των οποίων περιέχεται επί του παρόντος στα άρθρα 3 και 4 της ΣΕΚ. Θα ήταν αναμφίβολα χρήσιμη για το γενικό κοινό η περιγραφή των καθηκόντων και των ευθυνών της Ένωσης κατά τρόπο ώστε οι πολιτικές οι οποίες υπάγονται πλήρως ή κατά κύριο λόγο στην Ένωση να

περιγράφονται κατά τρόπο που θα καθιστά σαφή τον καταμερισμό ευθυνών.

Η δεύτερη άποψη μπορεί να ικανοποιηθεί με τη διατήρηση του υφιστάμενου ορισμού και των υφισταμένων κριτηρίων για την αποκλειστική αρμοδιότητα.

Σύσταση:

- Προτείνεται να εξετασθεί περαιτέρω από τη Συνέλευση στα κατάλληλα πλαίσια, η αναδιατύπωση των καθηκόντων και των ευθυνών της Ένωσης (τα οποία επί του παρόντος περιγράφονται στα άρθρα 3 και 4 της ΣΕΚ) κατά τρόπο ώστε να χαρακτηρισθούν ως ευθύνες της Ένωσης οι τομείς πολιτικής για τους οποίους η Ένωση θα είναι πλήρως ή κατά κύριο λόγο υπεύθυνη.
- Η αποκλειστική αρμοδιότητα και η κοινή αρμοδιότητα θα πρέπει να ορισθούν στη μελλοντική συνθήκη σύμφωνα με την ισχύουσα νομολογία του Δικαστηρίου, και οι τομείς αποκλειστικής και κοινής αρμοδιότητας αντιστοίχως να προσδιορισθούν σύμφωνα με τα κριτήρια που έχουν αναπτυχθεί από το Δικαστήριο.

Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού

Μερικά μέλη της ομάδας ζήτησαν να κωδικοποιηθεί στη Συνθήκη η ανοικτή μέθοδος συντονισμού ως πρόσθετο μέσο για την Ένωση. Όρισαν τη μέθοδο ως «διαδικασία, με αμοιβαία ανατροφοδότηση πληροφοριών, για το σχεδιασμό, την εξέταση, τη σύγκριση και την προσαρμογή των (κοινωνικών) πολιτικών των κρατών μελών (της ΕΕ), όλα αυτά βάσει κοινών στόχων». Η ομάδα εργασίας σημείωσε ότι η ανοικτή μέθοδος συντονισμού, όπως θεσπίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, το Μάρτιο του 2000, εφαρμόζεται σε τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης, υποστηρικτικών μέτρων καθώς και σε τομείς αρμοδιότητας των κρατών μελών. Σημειώθηκε ευρεία συμφωνία στο πλαίσιο της ομάδας να ζητηθεί από την ομάδα εργασίας για την απλούστευση (WG IX) να συμπεριλάβει στις εργασίες της την ανοικτή μέθοδο συντονισμού ως «ήπιο» μέσο ή μέθοδο.

Σύσταση :

- Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού θα πρέπει να θεωρηθεί από την ομάδα εργασίας για την απλοποίηση ως «ήπιο» μέσο ή μέθοδο.

6. Τομείς υποστηρικτικών μέτρων

Με βάση το έγγραφο εργασίας 29 η ομάδα εργασίας συζήτησε τις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν τους ακόλουθους τομείς ⁹ :

- Απασχόληση (άρθρα 125-130 της ΣΕΚ)
- Παιδεία και επαγγελματική εκπαίδευση (άρθρα 149 και 150 της ΣΕΚ)
- Πολιτισμός (άρθρο 151 της ΣΕΚ)
- Βιομηχανία (άρθρο 157 της ΣΕΚ)
- Έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη (άρθρα 163-173 της ΣΕΚ) ¹⁰
- Δημόσια Υγεία (άρθρο 152 της ΣΕΚ)
- Διευρωπαϊκά Δίκτυα (άρθρα 154-156 της ΣΕΚ)
- Τελωνειακή Συνεργασία (άρθρο 135 της ΣΕΚ)
- Προστασία των καταναλωτών (άρθρο 153 της ΣΕΚ)
- Συνεργασία για την Ανάπτυξη (άρθρα 177-181 της ΣΕΚ)

Κύριος στόχος της ομάδας εργασίας ήταν να εξασφαλίσει ότι ο ορισμός και η ταξινόμηση των «υποστηρικτικών μέτρων» θα παράσχουν τη μέγιστη δυνατή σαφήνεια *χωρίς να μεταβάλλεται η νομική αρμοδιότητα της Ένωσης στους οικείους τομείς*. Στη συνάρτηση αυτή πολλά μέλη της ομάδας τόνισαν ότι η υπαγωγή ενός θέματος στα υποστηρικτικά μέτρα δεν μπορεί και δεν πρέπει να ισοδυναμεί με αξιολόγηση ως λιγότερο σημαντικού του τομέα της δραστηριότητας της Ένωσης. Η θεμελιώδης σημασία π.χ. του «προγράμματος Erasmus» και των προγραμμάτων της Ένωσης για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, τη δημόσια υγεία και τα διευρωπαϊκά δίκτυα συχνά αναφέρθηκε στο πλαίσιο αυτό.

Η έρευνα και η ανάπτυξη συζητήθηκαν ιδιαίτερα, λόγω της σημασίας τους για την Ένωση και του βάρους τους στον προϋπολογισμό της. Διαπιστώθηκε ότι η ρύθμιση των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και άλλων δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας σχετικών με την έρευνα καλύπτεται αλλού στη Συνθήκη. Μια ειδική σύσταση στο σημείο 8 της έκθεσης συνιστά χωριστή νομική βάση για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας. Επίσης διαπιστώθηκε ότι η έρευνα και η ανάπτυξη της Ένωσης δεν περιορίζονται σε δραστηριότητες άμεσου ενδιαφέροντος για την οικονομική ζωή της Ένωσης, αλλά μπορούν να έχουν ευρύτερο πεδίο. Η ομάδα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι βάσει του ορισμού που επιλέχθηκε, η έρευνα και η ανάπτυξη είναι τομέας υποστηρικτικών μέτρων.

⁹ Ο οικονομικός συντονισμός ως τμήμα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης δεν εξετάστηκε δεδομένου ότι με το θέμα αυτό ασχολείται άλλη ομάδα. Το άρθρο 137 της ΣΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, δεν εξετάστηκε από την ομάδα.

¹⁰ Η ομάδα δεν εξέτασε την αρμοδιότητα της Ένωσης δυνάμει της Συνθήκης Ευρατόμ, η οποία είναι πιθανώς κοινή αρμοδιότητα.

Η ομάδα εργασίας σημείωσε ότι η έκδοση νομοθεσίας υπό μορφή κανονισμών και/ή οδηγιών σαφώς επιτρέπεται όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών και την ανάπτυξη για τη συνεργασία, και πιθανώς επίσης όσον αφορά την τελωνειακή συνεργασία, όχι ως σαφώς καθορισμένη εξαίρεση, αλλά ως κύριο κανόνα. Οι τομείς αυτοί λοιπόν σύμφωνα με τους επιλεγέντες ορισμούς εμπίπτουν στο πεδίο της κοινής αρμοδιότητας. Η ομάδα συζήτησε εάν από αυτή την κατάταξη δημιουργούνται τυχόν προβλήματα. Παρατηρήθηκε ότι η αναπτυξιακή συνεργασία παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά διότι οι δραστηριότητες της Ένωσης στον τομέα αυτόν δεν μπορούν ποτέ να λάβουν προτεραιότητα έναντι της αρμοδιότητας των κρατών μελών να διατηρούν τη δική τους εθνική αναπτυξιακή πολιτική. Όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών η ομάδα σημείωσε ότι οι περισσότερες από τις εκδιδόμενες νομικές πράξεις βασίζονται στην ουσία σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης και όχι στο άρθρο 153. Εν τούτοις, το γεγονός ότι μπορούν να εκδίδονται (ελάχιστες) οδηγίες δυνάμει του άρθρου 153 καθιστά εύλογη την υπαγωγή της προστασίας των καταναλωτών στο πεδίο της κοινής αρμοδιότητας.

Η ομάδα είχε επίσης γενική συζήτηση ως προς την ουσία των επιμέρους άρθρων που αφορούν υποστηρικτικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένων κάποιων προτάσεων για ουσιαστικές τροποποιήσεις που είτε διευρύνουν, είτε περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής μερικών διατάξεων. Ωστόσο, η ομάδα αποφάσισε να συγκεντρωθεί στο γενικό ζήτημα των υποστηρικτικών μέτρων και δεν θέλησε να λάβει κάποια απόφαση για τις λεπτομερείς και ουσιαστικές τροποποιήσεις της παρούσας Συνθήκης από αυτή την άποψη.

Μία πρόταση να χαρακτηριστεί η καταπολέμηση των ναρκωτικών ως τομέας στον οποίο θα μπορούσαν να θεσπισθούν υποστηρικτικά μέτρα θεωρήθηκε εν μέρει ότι καλύπτεται ήδη από το άρθρο 152 της ΣΕΚ (βλάβη που προκαλείται στην υγεία από τα ναρκωτικά) και εν μέρει ότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα της ομάδας για την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη (WG X). Μία πρόταση για τη θέσπιση υποστηρικτικών μέτρων όσον αφορά το διεθνή αθλητισμό δεν έτυχε ευρείας στήριξης.

Σύσταση :

Τα ακόλουθα θέματα θα πρέπει να θεωρηθούν ως θέματα υπαγόμενα στο πεδίο των υποστηρικτικών μέτρων :

- *Απασχόληση (άρθρα 125-130 της ΣΕΚ)*
- *Παιδεία και επαγγελματική εκπαίδευση (άρθρα 149 και 150 της ΣΕΚ)*
- *Πολιτισμός (άρθρο 151 της ΣΕΚ)*
- *Δημόσια υγεία (άρθρο 152 της ΣΕΚ)*
- *Διευρωπαϊκά Δίκτυα (άρθρα 154-156 της ΣΕΚ)*
- *Βιομηχανία (άρθρο 157 της ΣΕΚ)*

7. Αρχές για την άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης

Ένας τίτλος της Συνθήκης περί αρμοδιότητας πρέπει να περιλαμβάνει ένα κεφάλαιο σχετικά με τις αρχές για την άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης. Το σημείο εκκίνησης για την ομάδα ήταν η γενική αρχή του *κοινού ενδιαφέροντος και της αλληλεγγύης*. Εκτός από αυτή την αφηρημένη καίτοι θεμελιώδη αρχή εξετάστηκαν διάφορες νομικές αρχές. Οι αρχές που αφορούν άμεσα τις εργασίες της Ομάδας καλύπτονται αρκετά διεξοδικά στην παρούσα έκθεση. Άλλες αρχές καλύπτονται συνοπτικά στη συνέχεια.

Η αρχή του καταμερισμού των εξουσιών

Η αρχή του καταμερισμού των εξουσιών που περιέχεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 της ΣΕΚ αποτελεί βασική αρχή του δικαίου της Ένωσης. Υπό στενή έννοια, ορίζει μια θεμελιώδη προϋπόθεση για την άσκηση οιασδήποτε δραστηριότητας της Ένωσης.

Υπό ευρύτερη έννοια, η αρχή αποτελεί ζωτική διασφάλιση για τα κράτη μέλη εξασφαλίζοντας ότι τα κράτη μέλη διατηρούν τις εξουσίες οι οποίες δεν χορηγούνται στην Ένωση. Κατά τη γνώμη της Ομάδας Εργασίας, η τελευταία αυτή πτυχή της αρχής του καταμερισμού των εξουσιών θα έπρεπε να δηλώνεται ρητά στη Συνθήκη. Μία τέτοια τροποποίηση θα καθιέρωνε εφ' εαυτής τεκμήριο υπέρ της εθνικής αρμοδιότητας.

Σύσταση:

- Στη μελλοντική Συνθήκη θα πρέπει να περιληφθεί ένα ρητό κείμενο σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη διατηρούν όλες τις εξουσίες που δεν χορηγούνται από τη Συνθήκη στην Ένωση.

Σεβασμός της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών

Η Ομάδα συζήτησε τρόπους με τους οποίους μπορεί να διευκρινισθεί ότι η Ένωση σέβεται ορισμένες βασικές αρμοδιότητες των κρατών μελών. Υποστηρίχθηκε ευρέως η ενέργεια αυτή με την ανάλυση της θεμελιώδους αρχής, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 παράγραφος 3 της ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η ΕΕ σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της. Στόχος της ενέργειας αυτής είναι να αυξηθεί η διαφάνεια, των στοιχείων που συνιστούν ουσιαστικά στοιχεία της εθνικής ταυτότητας, τα οποία πρέπει να σέβεται η ΕΕ κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της.

¹¹ Η ομάδα δεν εξέτασε την αρμοδιότητα της Ένωσης δυνάμει της Συνθήκης Ευρατόμ, η οποία είναι πιθανώς κοινή αρμοδιότητα.

Η συζήτηση της Ομάδας αφορούσε δύο πεδία κεντρικών εθνικών αρμοδιοτήτων :

- *Θεμελιώδεις δομές και ουσιαστικές λειτουργίες ενός κράτους μέλους π.χ., (α) πολιτική και συνταγματική δομή, συμπεριλαμβανομένης της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, (β) εθνική ιθαγένεια, (γ) επικράτεια, (δ) νομικό καθεστώς των εκκλησιών και των θρησκευτικών οργανώσεων, (ε) εθνική άμυνα και οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων, (στ) επιλογή γλωσσών.*
- *Βασικές επιλογές δημόσιας πολιτικής και κοινωνικές αξίες ενός κράτους μέλους π.χ., (α) πολιτική για την κατανομή του εισοδήματος, (β) επιβολή και είσπραξη προσωπικών φόρων, (γ) σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, (δ) εκπαιδευτικό σύστημα, (ε) σύστημα δημόσιας υγείας, (στ) διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και πολιτιστική ανάπτυξη, (ζ) υποχρεωτική στρατιωτική ή κοινοτική θητεία.*

Με τη διευκρίνιση, στο άρθρο 6 παράγραφος 3 της ΣΕΕ, του τι συνιστά την εθνική ταυτότητα ενός κράτους μέλους, φαίνεται ότι είναι δυνατόν να διασκεδαστούν οι κύριες ανησυχίες που διατυπώθηκαν στην Ομάδα Εργασίας και αλλαχού όσον αφορά τη διασφάλιση του ρόλου και της σημασίας των κρατών μελών στη Συνθήκη, ενώ ταυτόχρονα παρέχεται το απαιτούμενο περιθώριο ευελιξίας. Στην τελευταία αυτή περίπτωση σημειώθηκε ότι η διάταξη δεν αποτελούσε ρήτρα παρέκκλισης. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν το καθήκον να τηρούν τις διατάξεις των Συνθηκών. Το άρθρο δεν θα αποτελεί, επομένως, ορισμό της αρμοδιότητας κράτους μέλους, δημιουργώντας την εσφαλμένη εντύπωση ότι οι αρμοδιότητες των κρατών μελών χορηγούνται από την Ένωση ή ότι η δράση της Ένωσης μπορεί να μην έχει ποτέ αντίκτυπο στους τομείς αυτούς.

Το επιδιωκόμενο είναι να προβληθεί περαιτέρω και να καταστεί πλέον λειτουργική η ισχύουσα αρχή σύμφωνα με την οποία η Ένωση, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της, υποχρεούται να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών. Η ρήτρα αυτή θα μεταδώσει ένα σημαντικό μήνυμα στους πολίτες και θα παράσχει επίσης χρήσιμη καθοδήγηση στα θεσμικά όργανα της Ένωσης κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Εάν δοθεί στο Δικαστήριο εξουσία όσον αφορά το άρθρο αυτό σε μια μελλοντική «βασική συνθήκη συνταγματικής σημασίας», το Δικαστήριο θα μπορούσε να αποβεί ο ύστατος ερμηνευτής της διάταξης σε περίπτωση που υπερβούν οι πολιτικοί θεσμοί ένα εύλογο περιθώριο ερμηνείας.

Εν όψει των σαφών και ακριβών συστάσεων της ομάδας εργασίας σχετικά με τον ορισμό των υποστηρικτικών μέτρων, και σχετικά με τη χρήση των άρθρων 94/95 και 308 στους τομείς που διέπονται από τα υποστηρικτικά μέτρα, διαπιστώθηκε ευρεία συμφωνία ως προς το ότι δεν θα απαιτείται ειδική αναφορά των βασικών επιλογών πολιτικής των κρατών μελών στη ρήτρα περί ταυτότητας.

Σύσταση:

- Οι διατάξεις που περιέχονται στο άρθρο 6 παράγραφος 3 της ΣΕΕ σύμφωνα με τις οποίες η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών θα πρέπει να καταστούν πλέον διαφανείς διευκρινίζοντας ότι τα ουσιαστικά στοιχεία της εθνικής ταυτότητας περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, θεμελιώδεις δομές και ουσιαστικές λειτουργίες των κρατών μελών, ιδίως δε την πολιτική και συνταγματική δομή τους, συμπεριλαμβανομένης της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, των επιλογών τους στο θέμα της γλώσσας, της εθνικής ιθαγένειας, της επικράτειας, του νομικού καθεστώτος των εκκλησιών και των θρησκευτικών οργανώσεων, της εθνικής άμυνας και της οργάνωσης των ενόπλων δυνάμεων.

Ειδικές αρχές που διέπουν τη σχέση μεταξύ αρμοδιότητας εσωτερικής αγοράς και υποστηρικτικών μέτρων

Η Ομάδα Εργασίας συζήτησε τη σχέση μεταξύ των άρθρων 94 και 95 περί εσωτερικής αγοράς και των τομέων πολιτικής για τους οποίους μπορεί να θεσπισθούν επικουρικά μέτρα. Οι απόψεις που διατυπώθηκαν κυμαίνονται από προτάσεις για την κατάργηση των άρθρων 94 και 95 μέχρι προτάσεις για τη διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος. Με βάση τη συζήτηση, μπόρεσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ένα μέτρο πρέπει να βασίζεται στο άρθρο το οποίο φέρει το «κέντρο βάρους» του μέτρου. Εντούτοις, ο όρος «κέντρο βάρους» θεωρήθηκε υπερβολικά τεχνικός και δύσκολος για να γίνει καταληπτός από τους απλούς πολίτες. Για να διευκρινισθεί η νομική κατάσταση θα πρέπει να διευκρινισθεί στη Συνθήκη ότι μέτρα για την εναρμόνιση νομοθεσίας που βασίζεται σε διατάξεις της Συνθήκης περί εσωτερικής αγοράς, μπορούν να ισχύουν μόνον όσον αφορά τομείς υποστηρικτικών μέτρων εφόσον οι κύριοι στόχοι, το περιεχόμενο και τα σκοπούμενα αποτελέσματα των μέτρων αυτών αφορούν άρθρα της Συνθήκης σχετικά προς την εσωτερική αγορά.

Σύσταση:

- Θα πρέπει να διευκρινισθεί στη Συνθήκη ότι μέτρα για την εναρμόνιση νομοθεσίας που βασίζεται σε διατάξεις της Συνθήκης για την εσωτερική αγορά μπορούν να ισχύουν μόνον όσον αφορά τομείς υποστηρικτικών μέτρων εφόσον οι κύριοι στόχοι, το περιεχόμενο και τα σκοπούμενα αποτελέσματα των μέτρων αυτών αφορούν άρθρα της Συνθήκης σχετικά προς την εσωτερική αγορά.

Σχέδιο όσον αφορά την ένταση της δράσης της Ένωσης

Πέραν των προαναφερομένων αρχών, η Ομάδα Εργασίας συζήτησε ένα σχέδιο που υποβλήθηκε από τον αντιπρόσωπο της Επιτροπής στο οποίο εκτίθενται οι ακόλουθοι τύποι παρεμβάσεων της Κοινότητας κατά βαθμό έντασης της κοινοτικής δράσης :

Νομοθετική δράση :

- Ενιαία ρύθμιση (π.χ. κοινό δασμολόγιο)
- Εναρμόνιση (π.χ. δίκαιο των εταιρειών)
- Στοιχειώδης εναρμόνιση (π.χ. προστασία των καταναλωτών)
- Αμοιβαία αναγνώριση και «διασύνδεση» των εθνικών νομικών συστημάτων (π.χ. αμοιβαία αναγνώριση τίτλων σπουδών, κοινωνική ασφάλιση διακινουμένων εργαζομένων).

Μη νομοθετική δράση(όπου τα κράτη μέλη έχουν κατ' αρχήν τη νομοθετική αρμοδιότητα) :

- Κοινή δράση (π.χ. αποστολές αστυνόμευσης στα Βαλκάνια)
- Υποχρεωτικός συντονισμός εθνικών πολιτικών (π.χ. γενικοί προσανατολισμοί οικονομικής πολιτικής)
- Προγράμματα χρηματοδοτικής στήριξης (π.χ. προγράμματα στον τομέα της εκπαίδευσης και της υγείας)
- Μη δεσμευτικός συντονισμός εθνικών πολιτικών (π.χ. καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού).

Ορισμένα μέλη της Ομάδας Εργασίας έκριναν ότι αυτή η ιεράρχηση της έντασης θα πρέπει να ενσωματωθεί στη Συνθήκη ως χωριστή νομική αρχή παράλληλα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Άλλα μέλη της Ομάδας Εργασίας έκριναν ότι αυτή η «κλίμακα παρέμβασης» θα αποτελούσε ένα χρήσιμο στοιχείο για την περαιτέρω επεξεργασία των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Άλλες γενικές αρχές που διέπουν την άσκηση της αρμοδιότητας

Πέραν των προαναφερόμενων αρχών, η Ομάδα Εργασίας συμφώνησε, χωρίς αναλυτική συζήτηση, ότι θα πρέπει να περιληφθούν στον τίτλο περί αρμοδιότητας μιας μελλοντικής Συνθήκης και οι ακόλουθες αρχές :

- Η αρχή της επικουρικότητας
- Η αρχή της αναλογικότητας
- Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου
- Η αρχή της εθνικής εφαρμογής και εκτέλεσης (πλην της εφαρμογής και εκτέλεσης από την Επιτροπή όταν αυτό προβλέπεται από τις Συνθήκες)
- Αιτιολόγηση της έκδοσης μιας πράξης, που θα περιλαμβάνει τις απαιτούμενες πληροφορίες για την επανεξέταση της συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις όλων των γενικών αρχών που διέπουν την άσκηση της αρμοδιότητας
- Οι αρχές του κοινού συμφέροντος και της αλληλεγγύης.

Σύσταση:

- Ένα κεφάλαιο σχετικά με τους όρους άσκησης της αρμοδιότητας, σε γενικό τίτλο περί αρμοδιότητας μιας μελλοντικής Συνθήκης θα πρέπει, πέραν των τριών προαναφερομένων συστάσεων, να περιέχει χωριστές διατάξεις που θα καλύπτουν :
 - Την αρχή της επικουρικότητας
 - Την αρχή της αναλογικότητας
 - Την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου
 - Την αρχή της εθνικής εφαρμογής και εκτέλεσης (πλην της εφαρμογής και εκτέλεσης από την Επιτροπή όταν αυτό προβλέπεται από τις Συνθήκες)
 - Αιτιολόγηση της έκδοσης μιας πράξης, που θα περιλαμβάνει τις απαιτούμενες πληροφορίες για την επανεξέταση της συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις όλων των γενικών αρχών που διέπουν την άσκηση της αρμοδιότητας
 - Οι αρχές του κοινού συμφέροντος και της αλληλεγγύης.

8. Άρθρο 308 της ΣΕΚ¹²

Η ευρεία πλειοψηφία της Ομάδας συμφώνησε ότι πρέπει να διατηρηθεί κάποιος βαθμός ευελιξίας στο σύστημα αρμοδιότητας της Συνθήκης ούτως ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στην Ένωση να αντιμετωπίζει απροσδόκητες εξελίξεις και προκλήσεις. Κατά συνέπεια θα πρέπει να διατηρηθεί το άρθρο 308 της ΣΕΚ. Μερικά μέλη έκριναν ότι το άρθρο 308 προσφέρεται εγγενώς προς κατάχρηση και επομένως πρέπει να διαγραφεί.

Κατά κοινή αποδοχή η ευελιξία δεν θα πρέπει να βασίζεται σε μια έλλειψη διαφάνειας ή σαφήνειας όσον αφορά τη χορήγηση αρμοδιότητας στην Ένωση. Κατά κοινή αποδοχή επίσης μια ρήτρα ευελιξίας δεν πρέπει κατά κανένα τρόπο να παρέχει την εντύπωση ότι η Ένωση ορίζει την αρμοδιότητά της. Η διάταξη αυτή προκάλεσε ανησυχίες και διαμάχες σε πολλά κράτη μέλη, ιδίως λόγω φόβου ότι θα μπορούσε να υπονομεύσει την αρχή του καταμερισμού των εξουσιών. Κατά συνέπεια, πολλά μέλη συμφώνησαν ότι πρέπει να διευκρινισθούν και πιθανόν να καταστούν αυστηρότεροι οι όροι χρήσης της.

Η ομάδα σημείωσε ότι το άρθρο 308 μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο εάν απαιτείται κοινοτική δράση, δηλ. εάν δεν μπορεί να επιτευχθεί ικανοποιητικό αποτέλεσμα μέσω της εθνικής δράσης. Εντούτοις, τίποτα στη Συνθήκη δεν αποκλείει την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας ως προς μέτρα που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 308.

¹² Η Ομάδα Εργασίας δεν συζήτησε τις συνέπειες που θα είχε για το άρθρο 308 πιθανή συγχώνευση της ΣΕΕ και της ΣΕΚ ή της πυλωνικής δομής της Ένωσης. Η συζήτηση θα προδίκασε την έκβαση των εργασιών σε άλλα φόρουμ της Συνέλευσης. Ωστόσο, η Ομάδα σημείωσε ότι θα μπορούσαν να προκύψουν ζητήματα μείζονος σημασίας σε συνάρτηση με το άρθρο 308 της ΣΕΚ, ιδίως σε περίπτωση συγχώνευσης των πυλώνων 1 και 2.

Προκειμένου να αποφευχθεί η σημερινή επανειλημμένη προσφυγή στο άρθρο 308 σε ορισμένους τομείς, π.χ. ενίσχυση στο ισοζύγιο πληρωμών τρίτων χωρών, δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, ενέργεια, πολιτική άμυνα και ίδρυση γραφείων, η Ομάδα Εργασίας συμφώνησε ότι πρέπει να συστηθούν νέες ειδικές νομικές βάσεις στη Συνθήκη για αυτούς τους τομείς πολιτικής εάν η Ένωση επιθυμεί να ακολουθήσει πολιτικές στον τομέα αυτό. Όσον αφορά τον τουρισμό, ο οποίος αναφέρεται στο άρθρο 3 (υ) της ΣΕΚ μαζί με την ενέργεια και την πολιτική άμυνα, η Ομάδα συμφώνησε σε μεγάλο βαθμό ότι δεν επιθυμούσε χωριστό άρθρο της Συνθήκης για το θέμα αυτό. Η Ομάδα έκρινε ότι η αναφορά θεμάτων στο άρθρο 3 της ΣΕΚ χωρίς αντίστοιχα άρθρα της Συνθήκης στα οποία να ορίζονται οι στόχοι πολιτικής και η αρμοδιότητα αποτελούσε ανωμαλία. Κατά συνέπεια, η Ομάδα Εργασίας έκρινε ότι το άρθρο 3 (υ) της ΣΕΚ θα πρέπει να προσαρμοσθεί.

Η Ομάδα Εργασίας εξέτασε δύο διαφορετικούς τρόπους βελτίωσης του άρθρου 308 :

Καλύτερα κριτήρια

Συμφωνήθηκε γενικά ότι θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι το άρθρο 308 δεν μπορεί να χρησιμεύσει

- «ως βάση για τη διεύρυνση του πεδίου των εξουσιών [της Ένωσης] πέραν του γενικού πλαισίου [της Συνθήκης]» ή «να αποτελέσει έρεισμα για τη θέσπιση διατάξεων οι οποίες τελικώς θα συνεπάγονταν, κατ' ουσίαν, τροποποίηση της Συνθήκης»¹³, ή
- ως βάση για μέτρα εναρμόνισης σε τομείς πολιτικής για τους οποίους η Ένωση αποκλείει την εναρμόνιση ¹⁴.

Προτάθηκε να εμπίπτουν στο άρθρο 308 μόνον μέτρα με στόχο «την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς». Πολλά μέλη της Ομάδας Εργασίας έκριναν ότι ο περιορισμός αυτός θα ήταν υπερβολικά στενός δεδομένου ότι οι περισσότερες πράξεις που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 308 καλύπτουν άλλα θέματα. Εξάλλου τα θέματα που σχετίζονται με την εσωτερική αγορά καλύπτονται ήδη από το άρθρο 95 της ΣΕΚ.

Άλλοι πρότειναν τον εκσυγχρονισμό της ισχύουσας προϋπόθεσης του άρθρου 308 ότι ένα μέτρο θα εντάσσεται «στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς». Προκειμένου να καταστεί πλέον λειτουργική η προϋπόθεση αυτή, και επομένως να διευκολυνθεί ένας ουσιαστικός έλεγχος, πρότειναν ένα μέτρο που θεσπίζεται δυνάμει του άρθρου 308 να εντάσσεται «στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς, της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης ή της εφαρμογής των κοινών πολιτικών ή δραστηριοτήτων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4»¹⁵.

¹³ Βλέπε Γνώμη 2/94.

¹⁴ Βλέπε τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου του 1992.

¹⁵ Περιορίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη χρήση του άρθρου 308 της ΣΕΚ στη γενική σφαίρα εφαρμογής της ΣΕΚ όπως περιγράφεται στο άρθρο 2 της ΣΕΚ.

Ορισμένα μέλη της Ομάδας πρότειναν να διευκρινισθεί ότι θα μπορούν να θεσπισθούν δυνάμει του άρθρου αυτού μόνον τα μέτρα για την αντιμετώπιση «απρόβλεπτων» γεγονότων. Ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου γίνεται όλο και πιο δύσκολο να διαπιστωθεί τι θα μπορούσε να είχε προβλεφθεί κατά τη χρονική στιγμή της έγκρισης της Συνθήκης.

Νέες διαδικαστικές απαιτήσεις

Διαπιστώθηκε ευρεία συμφωνία στην Ομάδα ότι θα πρέπει να εξακολουθήσει να απαιτείται η ομοφωνία του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 308. Υπό το πρίσμα της διεύρυνσης επισημάνθηκε ότι η απαίτηση ομοφωνίας σε μια Ένωση 25 λόγου χάρη κρατών μελών θα μπορούσε αυτή καθαυτή να οδηγήσει σε μειωμένη χρήση του άρθρου 308. Θα πρέπει να απαιτηθεί η συγκατάθεση ή άλλη ουσιαστική συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η Ομάδα συζήτησε πιθανό εκ των προτέρων δικαστικό έλεγχο εμπνεόμενο από το άρθρο 300 παράγραφος 6 της ΣΕΚ για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών ή από το άρθρο 95 παράγραφοι 3 και 4 της ΕΚΑΧ. Σύμφωνα με την άποψη της πλειοψηφίας και δεδομένης της απαίτησης ομοφωνίας δυνάμει του άρθρου 308 μπορεί, πράγματι, να είναι χρήσιμο να παρασχεθεί η δυνατότητα σε οιοδήποτε κράτος μέλος και στην Επιτροπή να ζητήσουν από το Δικαστήριο να διατυπώσει μια εκ των προτέρων γνώμη. Η δυνατότητα αυτή θα επέτρεπε την αποφυγή αδιεξόδων στο Συμβούλιο όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 308.

Διατυπώθηκαν πολλές προτάσεις προκειμένου να μπορούν να εκδίδονται νομικές πράξεις δυνάμει του άρθρου 308 για «την επαναφορά αρμοδιότητας που μεταβιβάσθηκε στην Ένωση» μέσω της χρήσης του άρθρου αυτού. Η πλειοψηφία της Ομάδας Εργασίας συμφώνησε ότι η ρήτρα αυτή θα μπορούσε να δώσει την εσφαλμένη εντύπωση ότι το άρθρο 308 είναι στην πραγματικότητα μια διάταξη «ανταλλαγής αρμοδιοτήτων». Εξάλλου, προκειμένου να αποκατασταθεί η ελευθερία δράσης των κρατών μελών σε ένα ζήτημα που ρυθμίζεται δυνάμει του άρθρου 308 η μόνη προϋπόθεση είναι η κατάργηση της νομικής αυτής πράξης. Κατά συνέπεια, η πλειοψηφία τάχθηκε υπέρ ειδικής διάταξης που θα παρέχει τη δυνατότητα σε μια ειδική πλειοψηφία να καταργεί πράξεις που έχουν εκδοθεί δυνάμει του άρθρου 308. Δεδομένου ότι η ειδική πλειοψηφία τεκμαίρεται ότι θα είναι ο γενικός κανόνας για την έκδοση νομικών πράξεων δυνάμει άλλων διατάξεων μιας μελλοντικής Συνθήκης, η ρήτρα αυτή στην πραγματικότητα θα απλοποιήσει την κατάργηση πράξεων που εκδίδονται από κοινού δυνάμει του άρθρου 308 και άλλων άρθρων της Συνθήκης.

Κατά τη γενική πεποίθηση της Ομάδας Εργασίας, το άρθρο 308 είναι μια σημαντική διάταξη συνταγματικής σημασίας, η οποία, ανάλογα με το τελικό σχήμα και πεδίο της, θα μπορούσε να μεταφερθεί κατά προτίμηση σε ένα γενικό τίτλο μελλοντικής Συνθήκης που θα αφορά την αρμοδιότητα.

Σύσταση:

- Το άρθρο 308 της ΣΕΚ θα πρέπει να διατηρηθεί προκειμένου να παρέχει την απαιτούμενη ευελιξία.
- Η ομοφωνία θα πρέπει να εξακολουθήσει να απαιτείται για την έκδοση πράξεων δυνάμει του άρθρου 308, και θα πρέπει να απαιτείται η συγκατάθεση ή άλλη ουσιαστική συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
- Θα πρέπει να αναπροσαρμοσθεί το άρθρο 3(υ) της ΣΕΚ. Θα πρέπει να εγκριθούν νέες ειδικές νομικές βάσεις στη Συνθήκη για επί μέρους ζητήματα τα οποία ρυθμίζονται μέχρι στιγμής κατά κύριο λόγο με βάση το άρθρο 308, π.χ. ενίσχυση στο ισοζύγιο πληρωμών τρίτων χωρών, δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, ενεργειακή πολιτική, πολιτική άμυνα και ίδρυση γραφείων, εάν η Ένωση επιθυμεί την άσκηση πολιτικών στους τομείς αυτούς.
- Προκειμένου να επιτευχθεί καλύτερος έλεγχος όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 308, οι υλικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή του άρθρου θα πρέπει να εκσυγχρονισθούν και να ενισχυθούν ως εξής :
 - Το άρθρο 308 δεν μπορεί να χρησιμεύσει «ως βάση για τη διεύρυνση των εξουσιών της Ένωσης πέραν του γενικού πλαισίου της Συνθήκης» ή «να αποτελέσει έρεισμα για τη θέσπιση διατάξεων οι οποίες τελικώς θα συνεπάγονταν, κατ' ουσίαν, τροποποίηση της Συνθήκης», ή «ως βάση για μέτρα εναρμόνισης σε τομείς πολιτικής για τους οποίους η Ένωση αποκλείει την εναρμόνιση».
 - Ένα μέτρο που θα θεσπίζεται δυνάμει του άρθρου 308 θα εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινής αγοράς, της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης ή της υλοποίησης των κοινών πολιτικών ή δραστηριοτήτων που αναφέρονται στο άρθρο 3 ή 4 της ΣΕΚ».
 - Θα πρέπει να παρέχεται δυνάμει του άρθρου 308 η δυνατότητα εκ των προτέρων δικαστικού ελέγχου ανάλογου με εκείνον που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 300 παράγραφος 6 της ΣΕΚ.
- Το άρθρο 308 θα πρέπει να προβλέπει την κατάργηση με ειδική πλειοψηφία πράξεων οι οποίες εκδόθηκαν δυνάμει του άρθρου αυτού.

9. Διοίκηση

Η ομάδα δέχθηκε ειδικό αίτημα του Προεδρείου να εξετάσει έγγραφο το οποίο υποβλήθηκε στη Συνέλευση σχετικά με τη χρηστή διοίκηση, την αποτελεσματικότητα και τις ανοικτές διαδικασίες¹⁶. Το έγγραφο προτείνει την πρόβλεψη ειδικής νομικής βάσης για την έκδοση κανόνων της ΕΕ όσον αφορά τη χρηστή διοίκηση, την αποτελεσματικότητα και τις ανοικτές διαδικασίες στα *θεσμικά όργανα της ΕΕ*:

- διασφαλίζοντας την ορθή διοικητική πρακτική στα όργανα της ΕΕ ούτως ώστε να αποκτήσουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και νομιμότητα
- προβάλλοντας τις βασικές αρχές της χρηστής διοίκησης που πρέπει να πρυτανεύουν στις εργασίες των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, π.χ. υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών, αντικειμενικότητα και αμεροληψία, αυξημένη διαφάνεια, διαβουλεύσεις και βελτιωμένα μέτρα κατά της δωροδοκίας.

¹⁶ WG V, έγγραφο εργασίας 13.

Οι προτάσεις έτυχαν γενικής επιδοκιμασίας. Σημειώθηκε ότι για να γίνει λεπτομερής ανάλυση των προτάσεων θα χρειαστεί πλήρης ανάλυση της σημερινής νομικής κατάστασης από απόψεως των γενικών αρχών δικαίου που διέπουν τη χρηστή διοίκηση, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, καθώς και των υπαρχουσών κοινοτικών νομοθετικών πράξεων και των επιπτώσεων του άρθρου περί χρηστής διακυβέρνησης που περιέχεται στη δήλωση περί θεμελιωδών δικαιωμάτων (και των ενδεχόμενων επιπτώσεων της ενσωμάτωσης της δήλωσης σε μελλοντική Συνθήκη).¹⁷ Οι προτάσεις του Ombudsman της ΕΕ με ανάλογο αντικείμενο θα έχουν επίσης σημασία εν προκειμένω.

Στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης, συζητήθηκε άλλο έγγραφο¹⁸, σύμφωνα με το οποίο πρέπει να αποτελέσει θέμα κοινού ενδιαφέροντος η ποιότητα της διαχείρισης της κοινοτικής νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο, και να εξουσιοδοτηθεί η ΕΕ να θεσπίζει υποστηρικτικά μέτρα. Αποτελεί βασική αρχή της Ένωσης (η οποία αναφέρθηκε παραπάνω στο σημείο 7), ότι η εφαρμογή και εκτέλεση των νόμων της Ένωσης εναπόκειται στα κράτη μέλη (εκτός αν προβλέπεται άλλως στη Συνθήκη), και υπάρχει ασφαλώς αντίστοιχη υποχρέωση των κρατών μελών να μεριμνούν ούτως ώστε η διαχείριση και εκτέλεση της νομοθεσίας αυτής να γίνεται κατά τρόπο αποτελεσματικό και νομικά ορθό. Η ομάδα έκρινε ότι με βάση τα δεδομένα αυτά και με την προοπτική μελλοντικής Συνθήκης για μια Ένωση 25 ή και πλέον κρατών μελών, θα ήταν σκόπιμο να εξουσιοδοτηθεί η Ένωση να επικουρεί τα κράτη μέλη με τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών και προσώπων που ασχολούνται με τη διαχείριση του κοινοτικού δικαίου και με τη στήριξη κοινών προγραμμάτων εκπαίδευσης και ανάπτυξης. Αυτό θα συνιστούσε πράγματι πρόσθετο τομέα υποστηρικτικών μέτρων ο οποίος θα πρέπει να προστεθεί στους προαναφερθέντες στο σημείο 6 παραπάνω.

Σύσταση:

- Θα πρέπει να εισαχθεί ρήτρα σε μελλοντική Συνθήκη η οποία θα προβλέπει ότι η Ένωση θα έχει την εξουσία να θεσπίζει κανόνες περί χρηστής διοίκησης στα θεσμικά όργανα της ΕΕ.
- Θα πρέπει να προβλεφθεί διάταξη σε μελλοντική Συνθήκη η οποία θα υπογραμμίζει το κοινό ενδιαφέρον για την αποδοτικότητα της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο και θα παράσχει στην Ένωση την εξουσία θέσπισης υποστηρικτικών μέτρων προκειμένου να διευκολύνεται η ανταλλαγή πληροφοριών και προσώπων που έχουν σχέση με την εθνική διαχείριση της κοινοτικής νομοθεσίας και να παρέχεται στήριξη της Ένωσης για προγράμματα εκπαίδευσης και ανάπτυξης.

¹⁷ Γίνεται επίσης αναφορά στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής περί χρηστής διοίκησης, έγρ. COM (2001) 428.

¹⁸ WG V, έγγραφο εργασίας 21.