

CONV 424/02**WG IX 13****ΕΚΘΕΣΗ**

του :	Προέδρου της Ομάδας εργασίας IX «Απλούστευση»
προς :	τα μέλη της Συνέλευσης
Θέμα :	Τελική έκθεση της Ομάδας εργασίας IX «Απλούστευση»

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι εργασίες της Ομάδας είχαν ως αφετηρία την ακόλουθη διαπίστωση : δεν υπάρχει τίποτε πιο πολύπλοκο από την απλούστευση. Πράγματι, η επιδιωκόμενη από τη Συνέλευση απλούστευση των νομοθετικών μέσων και των διαδικασιών της Ένωσης είναι ένα εγχείρημα με σημαντικές επιπτώσεις και το οποίο συνδέεται άμεσα με το επίπεδο δημοκρατίας των θεσμών μας.

Το σύστημα της Ένωσης ως έχει είναι ελάχιστα «ευανάγνωστο», ελάχιστα κατανοητό για τους πολίτες. Πράγματι, η δυνατότητα κριτικής προσέγγισης του συστήματος είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες της δημοκρατίας. Οι πολίτες πρέπει να είναι σε θέση να κατανοούν το σύστημα προκειμένου να εντοπίζουν τα προβλήματά του, να το κρίνουν, και, σε τελευταία ανάλυση, να το ελέγχουν.

Κατά συνέπεια, απλούστευση σημαίνει κατά πρώτο λόγο «να καταστεί το σύστημα ευανάγνωστο», αφενός, και να διασφαλισθεί ότι πράξεις με την ίδια νομικο-πολιτική ισχύ έχουν το ίδιο έρεισμα από άποψη δημοκρατικής νομιμότητας, αφετέρου. Η δημοκρατική νομιμότητα της Ένωσης βασίζεται στα κράτη και στους λαούς, επομένως μια πράξη νομοθετικού χαρακτήρα πρέπει πάντα να προέρχεται από τα όργανα που αντιπροσωπεύουν τα κράτη και τους λαούς, δηλαδή από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Πρέπει, επομένως, να επανεξετασθούν οι διαδικασίες προκειμένου να διασφαλισθεί ότι τηρούν την απλή αυτή αρχή : πράξεις του ιδίου χαρακτήρα και με το ίδιο νομικό αποτέλεσμα πρέπει να παράγονται σύμφωνα με την ίδια δημοκρατική διαδικασία.

Αυτό μας οδηγεί άμεσα σε μια σαφέστερη ιεράρχηση των κανόνων, που αποτελεί συνέπεια ενός καλύτερου διαχωρισμού των εξουσιών, και τούτο, όχι για να τιμήσουμε τον Μοντεσκιέ, αλλά με απώτερο στόχο τη δημοκρατία.

Το επίπονο έργο της Ομάδας, η οποία πριν αρχίσει τη συζήτηση των συστάσεών της προς τη Συνέλευση άκουσε εμπειρογνώμονες οι οποίοι είναι βαθείς γνώστες της κοινοτικής πρακτικής των νομοθετικών μέσων και των διαδικασιών, ήταν το να εκφραστούν οι αρχές αυτές με συγκεκριμένες προτάσεις.¹

Η έκθεση της Ομάδας αναφέρεται χωριστά στην απλούστευση των μέσων, συμπεριλαμβανομένης της ιεράρχησης των κανόνων, και στην απλούστευση των νομοθετικών και των δημοσιονομικών διαδικασιών.

Η έκθεση περιέχει συστάσεις για τις οποίες υπήρξε ευρεία υποστήριξη στο πλαίσιο της Ομάδας. Στο Παράρτημα II περιέχεται σύντομη παρουσίαση των άλλων προτάσεων που διατυπώθηκαν.

Κατά τις συζητήσεις της Ομάδας, εθίγησαν ορισμένα ζητήματα τα οποία δεν καλύπτονται από την εντολή της. Στο Παράρτημα III περιέχονται τα ζητήματα τα οποία η Ομάδα έκρινε απαραίτητο να διαβιβάσει στην ολομέλεια της Συνέλευσης.

¹ Στο Παράρτημα I περιέχεται κατάλογος των εμπειρογνομόνων που έλαβαν το λόγο.

Μέρος Ι

ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

I. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

A) Η απλούστευση του αριθμού των νομικών μέσων της Ένωσης

Σήμερα, η Ένωση διαθέτει 15 διαφορετικά νομικά μέσα. Ορισμένα από τα μέσα αυτά, μολονότι φέρουν διαφορετικές ονομασίες, έχουν παρεμφερή αποτελέσματα. Η Ομάδα κρίνει ότι ο αριθμός των νομικών μέσων τα οποία διαθέτουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρέπει να μειωθεί ουσιαστικά προκειμένου να ενισχυθούν τα δημοκρατικά θεμέλια της νομικής τάξης της Ένωσης χάρη στη μεγαλύτερη σαφήνεια του συστήματος. Ωστόσο, η μείωση αυτή δεν πρέπει να υπονομεύει την ευελιξία και την αποτελεσματικότητα των νομικών μέσων. Δεν θα πρέπει επίσης να παρεμποδίζεται η εισαγωγή ιδιαίτερων προδιαγραφών όσον αφορά τη χρήση του ενός ή του άλλου νομικού μέσου σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Η Ομάδα προτείνει να περιορισθούν τα μέσα της Ένωσης στα εξής :

1. Δεσμευτικά νομικά μέσα

α) Ο κανονισμός (ο οποίος μελλοντικά προτείνεται να ονομασθεί «νόμος της Ευρωπαϊκής Ένωσης» - «νόμος ΕΕ») ¹ Πρόκειται για πράξη γενικής ισχύος, είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Ο ορισμός του αντιστοιχεί σε εκείνον που περιέχεται στο άρθρο 249 της ΣΕΚ.

β) Η οδηγία (η οποία μελλοντικά προτείνεται να ονομασθεί «νόμος-πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» - «νόμος-πλαίσιο ΕΕ»)

¹ Ο «νόμος» θα καλύπτει επίσης ορισμένα θέματα που αποτελούν τη στιγμή αυτή αντικείμενο «*suì generis*» αποφάσεων («*Beschluss*» στα γερμανικά) οι οποίες δεν έχουν αποδέκτες και χρησιμοποιούνται μεταξύ άλλων για την έγκριση χρηματοδοτικών προγραμμάτων ή δράσεων στα πλαίσια των επικουρικών αρμοδιοτήτων.

Η οδηγία ορίζεται ως μια πράξη που δεσμεύει τα κράτη μέλη όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Ο ορισμός της αντιστοιχεί στον ορισμό της οδηγίας που περιέχεται στο άρθρο 249 της Συνθήκης.

γ) **Η απόφαση**

Η απόφαση είναι μια πράξη δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Μπορεί είτε να ορίζει τους αποδέκτες της είτε όχι. Όταν ορίζει αποδέκτες, είναι δεσμευτική γι' αυτούς. Ο ορισμός της απόφασης είναι, κατά συνέπεια, ευρύτερος από τον ορισμό που περιέχεται στο άρθρο 249 της Συνθήκης, ο οποίος προβλέπει ότι η απόφαση έχει πάντα αποδέκτες.¹ Δεν αποτελεί νομοθετική πράξη.

2. **Μη δεσμευτικά νομικά μέσα**

δ) **Η σύσταση** : ορίζεται ως μη δεσμευτική πράξη (ίδιος ορισμός με εκείνον που περιέχεται στο άρθρο 249 της ΣΕΚ)

ε) **Η γνώμη** : ορίζεται επίσης ως μη δεσμευτική πράξη (επομένως δεν υπάρχει μεταβολή ως προς το ισχύον άρθρο 249).

Η Ομάδα προτείνει το πρώτο μέρος της συνταγματικής Συνθήκης να περιλαμβάνει ένα άρθρο που θα απαριθμεί και θα ορίζει τους εν λόγω πέντε τύπους νομικών μέσων της Ένωσης. Στα οποία θα πρέπει να προστεθούν και οι κανονισμοί όπως ορίζονται παρακάτω (βλ. σημείο Γ).

Β) Το πεδίο εφαρμογής των νομικών μέσων της Ένωσης

Η Ομάδα προτείνει να εφαρμοσθεί η νέα τυπολογία μέσων που ορίζεται στο σημείο Α) αφενός στους τομείς οι οποίοι σήμερα καλύπτονται από τη Συνθήκη ΕΚ και αφετέρου στον τομέα ο οποίος σήμερα καλύπτεται από τον τίτλο VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις).

¹ Αυτή η απόφαση νέας μορφής μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμη στον τομέα της ΚΕΠΠΑ όπως εξηγείται παρακάτω στο σημείο Β. Η απόφαση θα είναι πλέον ένα ευέλικτο μέσο που θα μπορεί να εφαρμόζεται σε διάφορες περιπτώσεις, π.χ. για τους διορισμούς, για ορισμένα μέτρα στον τομέα του ανταγωνισμού ή των κρατικών ενισχύσεων, κλπ.

Έτσι, οι «αποφάσεις-πλαίσιο» και οι «αποφάσεις» που προβλέπονται στον τίτλο VI μεταβάλλονται αντίστοιχα σε «οδηγίες» («νόμους-πλαίσιο») και σε «κανονισμούς» («νόμους»).

Σήμερα η μόνη διαφορά μεταξύ των δύο τύπων πράξεων είναι ότι οι πρώτες δεν έχουν άμεσα αποτελέσματα. Η Ομάδα εργασίας X καλείται να εξετάσει κατά πόσον αυτός ο τύπος πράξεων που θεσπίζεται στον τομέα του τίτλου VI πρέπει να έχει άμεσα αποτελέσματα. Ωστόσο, η Ομάδα κρίνει ότι υπάρχει πάντοτε η δυνατότητα να προβλεφθεί στη νέα Συνθήκη η εξής ιδιαιτερότητα : τα μέσα που εκδίδονται στον τομέα της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις θα μπορούν να μην έχουν άμεσα αποτελέσματα, εάν αυτό κρίνεται επιθυμητό.

Όσον αφορά τις συμβάσεις δυνάμει του τίτλου VI της ΣΕΕ (άρθρο 34, παράγραφος 2 στοιχείο (δ)), αυτές καταργούνται και αντικαθίστανται από ένα από τα νομικά μέσα που αναφέρονται στο σημείο Α), στην πλειοψηφία των περιπτώσεων δε από κανονισμούς («νόμους»). Πολλοί λόγοι συνηγορούν υπέρ της κατάργησης αυτής : το νομικό μέσο της σύμβασης χρησιμοποιήθηκε σπανίως μετά από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, οι περισσότερες συμβάσεις δεν τέθηκαν ποτέ σε ισχύ, και στην πλειοψηφία των περιπτώσεων αντικαταστάθηκαν από κανονισμούς.

Όσον αφορά τον τίτλο V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ομάδα συμφωνεί ότι πρέπει να διατηρηθούν οι ιδιαιτερότητες των νομικών μέσων στον τομέα αυτό. Ωστόσο, η πλειοψηφία των μελών της Ομάδας θεωρεί ότι δεν είναι ανάγκη να διατηρηθούν ειδικές ονομασίες για τα μέσα (δηλαδή, οι ονομασίες «κοινές στρατηγικές», «κοινές δράσεις» και «κοινές θέσεις»).

Η Ομάδα συνιστά την αντικατάσταση των εν λόγω τριών νομικών μέσων από την «απόφαση ΚΕΠΠΑ» όπως ορίζεται παραπάνω στο σημείο Α), υπό τον όρο ότι θα διευκρινισθεί περαιτέρω το περιεχόμενό της. Η Ομάδα συνιστά να διατηρηθεί ο ισχύων μηχανισμός σύμφωνα με τον οποίο το Συμβούλιο θεσπίζει με ειδική πλειοψηφία τις «κοινές δράσεις» και τις «κοινές θέσεις» για την υλοποίηση μιας «κοινής στρατηγικής», καθώς και οιαδήποτε «απόφαση» για την υλοποίηση μιας

«κοινής δράσης» ή μιας «κοινής θέσης» (άρθρο 23 παράγραφος 2 της ΣΕΕ). Κατά συνέπεια, πρέπει να προβλεφθεί στη Συνθήκη ότι οι αυτές που θα μπορούσαν να οριστούν ως «αποφάσεις εφαρμογής ΚΕΠΠΑ» μιας «απόφασης ΚΕΠΠΑ» που εκδίδεται ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή από το Συμβούλιο, θα εκδίδονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.¹

Γ) Η αλλαγή ονομασίας

Η Ομάδα προτείνει την αλλαγή της ονομασίας των δύο κατ' εξοχήν νομοθετικών μέσων, και συγκεκριμένα την αντικατάσταση των «κανονισμών» από «νόμους της Ευρωπαϊκής Ένωσης» («νόμος ΕΕ») και των «οδηγιών» από «νόμους-πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» («νόμος-πλαίσιο ΕΕ»). Εάν επιλεγεί η πρόταση της Ομάδας για την εισαγωγή ιεράρχησης κανόνων (βλέπε παρακάτω στο σημείο II), η ονομασία «κανονισμός» θα μπορούσε να επιλεγεί για την έκδοση πράξεων «κατ' εξουσιοδότηση»² και εκτελεστικών πράξεων, δηλαδή γενικά για πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα που δεν είναι νομοθετικές. Η απόφαση επίσης θα χρησιμοποιείται αποκλειστικά για μη νομοθετικές πράξεις.

Δ) Οι άτυπες πράξεις

Όσον αφορά τις πράξεις οι οποίες χρησιμοποιούνται από τα θεσμικά όργανα αλλά δεν προβλέπονται από τη Συνθήκη και οι οποίες στερούνται κατ' αρχήν δεσμευτικής νομικής αξίας (ψηφίσματα, συμπεράσματα, δηλώσεις, κλπ), η Ομάδα έκρινε ότι απαιτείται απλούστευση των πράξεων αυτών η οποία θα πρέπει να γίνει με σύνεση προκειμένου να διασφαλισθεί η απαιτούμενη ευελιξία κατά τη χρήση των πράξεων αυτών.

Η Ομάδα προτείνει να εισαχθεί στη Συνθήκη ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο ο νομοθέτης (Κοινοβούλιο/Συμβούλιο) δεν εκδίδει άτυπες πράξεις επί ενός θέματος όταν του υποβάλλονται

¹ Εν πάση περιπτώσει, η Ομάδα τονίζει ότι οι Ομάδες εργασίας «Εξωτερική Δράση» και «Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη» θα χρειαστεί να μελετήσουν την εφαρμογή αυτών των αρχών στους τομείς που καλύπτονται από τους τίτλους V και VI της Συνθήκης ΕΕ.

² Τα αποτελέσματα του κανονισμού θα μπορούσαν να είναι διαφορετικά ανάλογα με το αν ο κανονισμός εκδίδεται με βάση «νόμο» ή «νόμο πλαίσιο».

νομοθετικές προτάσεις ή πρωτοβουλίες επί του ιδίου θέματος. Πράγματι, η χρησιμοποίηση των άτυπων πράξεων στους νομοθετικούς τομείς μπορεί να δώσει τη λανθασμένη εντύπωση ότι η Ένωση νομοθετεί εκδίδοντας άτυπα νομικά μέσα.

Ε) Εναρμόνιση και ενοποίηση κατά τη σύνταξη των άρθρων της Συνθήκης που αφορούν την ανάθεση των εξουσιών δράσης στα θεσμικά όργανα

Η Ομάδα προτείνει την ενοποίηση και την αποσαφήνιση από γλωσσική άποψη των νομικών βάσεων που προβλέπονται από τη Συνθήκη, λόγου χάρη, αποφεύγοντας τη χρησιμοποίηση του ιδίου όρου με διαφορετικές σημασίες, χρησιμοποιώντας αποκλειστικά και μόνον τον όρο «μέτρο» όταν επιδιώκεται να αφεθεί στα θεσμικά όργανα η επιλογή του νομικού μέσου που πρέπει να εκδοθεί, καταργώντας τις γενικές χρήσεις των όρων «απόφαση» ή «οδηγία». Η Ομάδα συνιστά στη Συνέλευση να αποφασίσει να γίνουν οι απαιτούμενες τεχνικές προσαρμογές στις νομικές βάσεις της Συνθήκης προκειμένου να ενοποιηθεί και να αποσαφηνισθεί, από γλωσσική άποψη η χρησιμοποιούμενη ορολογία. Ωστόσο, η Ομάδα κρίνει ότι η ενοποίηση και η αποσαφήνιση πρέπει να γίνει με σύνεση, κατά περίπτωση, και χωρίς να θίγεται η θεσμική ισορροπία που θα προκύψει από τις πολιτικές επιλογές της Συνέλευσης.

ΣΤ) Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού

Θα πρέπει να δοθεί συνταγματική βαρύτητα στην ανοικτή μέθοδο συντονισμού που χρησιμοποιείται για τη συντονισμένη δράση των κρατών μελών σε τομείς εκτός των αρμοδιοτήτων που απονέμονται στην Ένωση από τις Συνθήκες. Σημειωτέον ότι δεν πρέπει να συγχέεται με τις συντονιστικές αρμοδιότητες που απονέμονται στην Ένωση από διάφορες νομικές βάσεις ιδίως στον τομέα της οικονομίας και της απασχόλησης.

II. Η ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Δεδομένων των ιδιοτήτων του θεσμικού συστήματος της Ένωσης, είναι δύσκολη μια σαφής και ακριβής οριοθέτηση, όπως αυτή που υπάρχει στα εθνικά συστήματα, μεταξύ των θεμάτων που εμπίπτουν στο νομοθετικό σκέλος και των θεμάτων που εμπίπτουν στο εκτελεστικό σκέλος. Η Ομάδα έκρινε ότι είναι, ωστόσο δυνατή μια σαφέστερη οριοθέτηση σε σχέση με αυτήν που ισχύει σήμερα, η οποία θα βασίζεται στις αρχές που εξαγγέλλονται στο εισαγωγικό τμήμα του παρόντος εγγράφου.

Η Ομάδα προτείνει μια σαφέστερη ιεράρχηση των κοινοτικών κανόνων που θεσπίζονται βάσει της Συνθήκης με την οριοθέτηση κατά το δυνατόν των θεμάτων που εμπίπτουν στο νομοθετικό σκέλος και προσθέτοντας μια νέα κατηγορία κανόνων : τις πράξεις κατ' εξουσιοδότηση.

Πράγματι, στα πλαίσια της Συνέλευσης έχουν συχνά διατυπωθεί κριτικές όσον αφορά τις υπερβολικές λεπτομέρειες της κοινοτικής νομοθεσίας. Αυτός ο πλεονασμός λεπτομερειών των πράξεων κρίθηκε ελάχιστα πρόσφορος, ιδίως σε ορισμένους οικονομικούς τομείς όπου η ικανότητα προσαρμογής σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον είναι πολύ σημαντική. Ο κοινοτικός νομοθέτης αντιμετωπίζει, κατά συνέπεια, μια διττή ανάγκη, αφενός να παραγάγει μια νομοθεσία με αδιαμφισβήτητη δημοκρατική νομιμότητα την οποία εγγυώνται μόνον οι νομοθετικές διαδικασίες και αφετέρου να ανταποκριθεί κατά τρόπο γρήγορο και αποτελεσματικό στις προκλήσεις και τις απαιτήσεις της πραγματικότητας και, επομένως, να διατηρήσει μια κάποια ευελιξία.

Επί του παρόντος, δεν υπάρχει ένας μηχανισμός που να επιτρέπει στο νομοθέτη να αναθέτει σε τρίτους τις τεχνικές πτυχές ή διευκρινίσεις της νομοθεσίας διατηρώντας ταυτόχρονα τον έλεγχο της ανάθεσης αυτής. Πράγματι, στην παρούσα κατάσταση, ο νομοθέτης είναι υποχρεωμένος είτε να ασχολείται με την παραμικρή λεπτομέρεια των διατάξεων που εκδίδει, είτε να αναθέτει στην Επιτροπή τις πλέον τεχνικές ή λεπτομερείς πτυχές της νομοθεσίας σαν να επρόκειτο για εκτελεστικά μέτρα που υπόκεινται στον έλεγχο των κρατών μελών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 202 ΣΕΚ.

Προκειμένου να αντιμετωπισθεί η κατάσταση αυτή, η Ομάδα προτείνει ένα νέο τύπο πράξης «κατ' εξουσιοδότηση» που, συνοδευόμενη από ισχυρούς μηχανισμούς ελέγχου, θα μπορούσε να παρακινήσει το νομοθέτη να περιορίζεται στα ουσιαστικά στοιχεία της πράξης και να αναθέτει τις τεχνικότερες πτυχές στο εκτελεστικό σκέλος, στο μέτρο που θα έχει την εξασφάλιση ότι θα μπορεί να ανακτήσει τρόπον τινά την εξουσία του να νομοθετεί.

Ως εκ τούτου, η Ομάδα προτείνει να εξετασθεί το ενδεχόμενο τριών επιπέδων όσον αφορά την έκδοση των πράξεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης :

- 1) Νομοθετικές πράξεις : πρόκειται για πράξεις που εκδίδονται βάσει της Συνθήκης και που περιέχουν τα ουσιαστικά στοιχεία ενός δεδομένου τομέα.
- 2) «Κατ' εξουσιοδότηση» πράξεις : πρόκειται για πράξεις που αναπτύσσουν λεπτομερώς ή που τροποποιούν ορισμένα στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης στο πλαίσιο εξουσιοδότησης που καθορίζεται από το νομοθέτη. Πρόκειται για περιπτώσεις κατά τις οποίες ο νομοθέτης κρίνει ότι τα βασικά στοιχεία ενός τομέα, όπως ορίζονται από αυτόν, απαιτούν νομοθετική ανάπτυξη η οποία μπορεί να ανατεθεί κατ' εξουσιοδότηση, η δε εν λόγω εξουσιοδότηση υπόκειται σε όρια και σε μηχανισμό ελέγχου που καθορίζονται από τον ίδιο τον νομοθέτη στη νομοθετική πράξη.
- 3) Εκτελεστικές πράξεις : πρόκειται για πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων, των «κατ' εξουσιοδότηση» πράξεων ή αυτών που προβλέπονται στην ίδια τη Συνθήκη. Όπως και για τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, εναπόκειται στο νομοθέτη να καθορίζει εάν και σε ποιο βαθμό απαιτείται να θεσπιστούν στο επίπεδο της Ένωσης πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων και/ή των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, καθώς και, ενδεχομένως, το μηχανισμό επιτροπολογίας (άρθρο 202 της ΣΕΚ) που πρέπει να συνοδεύει την θέσπιση τέτοιων πράξεων.

Η νομοθετική πράξη – και κατά συνέπεια ο νομοθέτης – αποφασίζει κατά περίπτωση εάν και σε ποιο βαθμό είναι απαραίτητη η προσφυγή σε «κατ' εξουσιοδότηση» πράξεις και /ή σε εκτελεστικές πράξεις και ποια είναι η εμβέλειά τους.

A) Νομοθετικές πράξεις

- α) Ορισμός : οι νομοθετικές πράξεις εκδίδονται άμεσα βάσει της Συνθήκης και περιέχουν τα ουσιαστικά στοιχεία και τις θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές σε δεδομένο τομέα. Η εμβέλεια μιας τέτοιας πράξης προσδιορίζεται κατά περίπτωση από το νομοθέτη.

Κατά συνέπεια, εναπόκειται στο νομοθέτη να προσδιορίσει το βαθμό λεπτομέρειας μιας νομοθετικής πράξης σε ένα δεδομένο τομέα και εάν και σε ποιο βαθμό ορισμένα στοιχεία της εν λόγω πράξης πρέπει να αποτελέσουν το αντικείμενο ανάθεσης μέσω «κατ' εξουσιοδότηση» πράξεων.

- β) Διαδικασία έκδοσης : η συναπόφαση πρέπει να αποτελεί το γενικό κανόνα για την έκδοση νομοθετικών πράξεων. Αφού εγγραφεί η αρχή αυτή στο πρώτο μέρος της συνταγματικής Συνθήκης, θα ήταν σκόπιμο να επανεξετασθούν αναλόγως οι νομικές βάσεις του δεύτερου μέρους, με τη δυνατότητα, βεβαίως, να προβλεφθούν εξαιρέσεις.¹
- γ) Τύπος πράξεων : «νόμοι» και «νόμοι πλαίσιο».

B) «Κατ' εξουσιοδότηση» πράξεις

- α) Ορισμός : οι νομοθετικές πράξεις μπορεί να προβλέπουν τη μεταβίβαση στην Επιτροπή της εξουσίας έκδοσης πράξεων κατ' εξουσιοδότηση. Η μεταβίβαση μπορεί να περιλαμβάνει την κανονιστική ρύθμιση των τεχνικών ή λεπτομερών στοιχείων που αναπτύσσουν μια νομοθετική πράξη, έως και τη μεταγενέστερη τροποποίηση ορισμένων στοιχείων της νομοθετικής πράξης αυτής καθ αυτής.

Η ίδια η νομοθετική πράξη – και επομένως ο νομοθέτης – καθορίζει εάν πρέπει να γίνει ή όχι χρήση μιας πράξης κατ' εξουσιοδότηση. Καθορίζει επίσης τυπικά τους στόχους, το περιεχόμενο και την εμβέλεια της εξουσιοδότησης, και θεσπίζει τους μηχανισμούς ελέγχου που τίθενται στη διάθεση του νομοθέτη.

¹ Βλ. παρακάτω μέρος II Β δ).

β) Μηχανισμοί ελέγχου : μέσω των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, ο νομοθέτης μεταβιβάζει μια εξουσία που του ανήκει. Κατά συνέπεια πρέπει να είναι βέβαιος ότι είναι σε θέση να ελέγχει τη χρήση της εξουσίας αυτής. Μέσω της Συνθήκης πρέπει να τεθούν στη διάθεση του νομοθέτη αποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου.

Οι μηχανισμοί αυτοί θα μπορούσαν να συνίστανται λόγου χάρη :

- στο δικαίωμα ανάκλησης (call back) : δυνατότητα ανάκτησης της νομοθετικής εξουσίας στο συγκεκριμένο θέμα σε περίπτωση υπέρβασης της εξουσιοδότησης (ultra vires) ή όταν πρόκειται για θέματα ιδιαίτερα ευαίσθητα από πολιτική άποψη ή με σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις,
- στην προθεσμία σιωπής : οι διατάξεις θα τίθενται σε ισχύ εάν, μετά από μια δεδομένη προθεσμία, ο νομοθέτης δεν έχει εκφράσει αντιρρήσεις,
- στη ρήτρα λήξης ισχύος (sunset clause) : οι διατάξεις της κατ' εξουσιοδότηση πράξης θα έχουν περιορισμένη διάρκεια· όταν λήγει η διάρκεια ισχύος τους, θα πρέπει ο νομοθέτης να ανανεώνει την εξουσιοδότηση.

Εν πάση περιπτώσει, βάσει του άρθρου 230 της ΣΕΚ το Δικαστήριο παραμένει αρμόδιο για την εξέταση κάθε παραβίασης των όρων που καθορίζονται στην εξουσιοδότηση.

γ) Διαδικασία έκδοσης : από την Επιτροπή κατά κανόνα, και σε εξαιρετικές και δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.

δ) Τύπος πράξεων : κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί.¹

Γ) Εκτελεστικές πράξεις

α) Ορισμός : πρόκειται για πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων, των «κατ' εξουσιοδότηση» πράξεων ή αυτών που προβλέπονται στην ίδια τη Συνθήκη.

¹ Ο κανονισμός θα μπορεί να εκδοθεί βάσει «νόμου» ή «νόμου-πλαίσιο».

β) Διαδικασία : επί του παρόντος, βασική αρχή της Συνθήκης είναι ότι η έκδοση των εκτελεστικών πράξεων υπάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (άρθρο 10 της ΣΕΚ). Όταν απαιτείται η υλοποίηση να γίνει από την Ένωση, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η διαδικασία παραμένει η ακόλουθη : έκδοση από την Επιτροπή (ο κανόνας), με ή χωρίς μηχανισμό ελέγχου από μέρους των κρατών μελών (επιτροπολογία), ή από το Συμβούλιο (η εξαίρεση) στις περιπτώσεις που ασκεί εκτελεστικά καθήκοντα. Στην Ομάδα προτάθηκε επίσης η ιδέα να εισαχθεί στη Συνθήκη η δυνατότητα ανάθεσης της έκδοσης ορισμένων εκτελεστικών πράξεων σε ρυθμιστικές αρχές.

Ωστόσο, η Ομάδα θεωρεί ότι σε περίπτωση που αποφασισθεί η δημιουργία της νέας κατηγορίας των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, θα μπορούσε να προβλεφθεί η ελάφρυνση ορισμένων διαδικασιών επιτροπολογίας.¹ Τούτου λεχθέντος, πρέπει να επισημανθεί ότι η ενδεχόμενη τροποποίησή τους δεν εμπίπτει άμεσα στη Συνθήκη αλλά στο παράγωγο δίκαιο, εν προκειμένω στην απόφαση σχετικά με τις λεπτομέρειες άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, βάσει του άρθρου 202 της ΣΕΚ. Κατά συνέπεια το ζήτημα αυτό υπερβαίνει την εντολή της Ομάδας εργασίας.²

γ) Τύπος πράξεων : εκτελεστικός κανονισμός ή εκτελεστική απόφαση.

*
* *

Τέλος, η Ομάδα επισημαίνει το γεγονός ότι σε ορισμένες περιπτώσεις τα θεσμικά όργανα εκδίδουν απ' ευθείας βάσει της Συνθήκης πράξεις οι οποίες δεν είναι νομοθετικές. Πρόκειται ιδίως για :

¹ Θα πρέπει ιδίως να εξεταστεί εάν η διαδικασία των κανονιστικών επιτροπών, η οποία συνεπάγεται ένα call back, θα πρέπει να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί.

² Το άρθρο 202, από κοινού με τα άρθρα 10 και 211, θίγει το ζήτημα της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της Ένωσης, ζήτημα που υπερβαίνει την εντολή της Ομάδας και που θα πρέπει να εξετασθεί από τη Συνέλευση στο πλαίσιο της συζήτησης σχετικά με τα θεσμικά όργανα. (Βλ. παράρτημα ΙΙΙ)

- μέτρα εσωτερικής οργάνωσης, π.χ. εσωτερικοί κανονισμοί των θεσμικών οργάνων ή καθορισμός αποδοχών, αποζημιώσεων και συντάξεων των μελών της Επιτροπής και του Δικαστηρίου, ή καθορισμός εργασιακών σχέσεων και αποδοχών, αποζημιώσεων και συντάξεων των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κλπ.
- διορισμούς, όπως π.χ. ο διορισμός των μελών της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ή της Επιτροπής των Περιφερειών,
- περιπτώσεις στις οποίες τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως τεχνική αρχή, π.χ. τα μέτρα που θεσπίζονται από την Επιτροπή στον τομέα του ανταγωνισμού και του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, ή ορισμένα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ,
- περιπτώσεις στις οποίες τα θεσμικά όργανα επιτελούν εκτελεστικά καθήκοντα και αναπτύσσουν λεπτομερώς τις πολιτικές επιλογές που ήδη καθορίζονται από τη Συνθήκη κατά συγκεκριμένο τομέα.

Η Ομάδα προτείνει οι πράξεις που εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα βάσει των ανωτέρω να έχουν τη μορφή απόφασης ή κανονισμού.

Μέρος II

ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

A) Εισαγωγή

Η Ομάδα διαπίστωσε ότι ο μεγάλος αριθμός των διαφόρων διαδικασιών που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη (περίπου τριάντα) οφείλεται στην ποικιλία των διαβουλεύσεων μεταξύ των διαφόρων

θεσμικών και άλλων οργάνων (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή των Περιφερειών, ΕΚΤ, κτλ.), καθώς και στους δύο κύριους τρόπους ψηφοφορίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου (ομοφωνία ή ειδική πλειοψηφία). Εάν δεν ληφθούν υπόψη όλα αυτά τα στοιχεία, αλλά μόνον οι αντίστοιχοι ρόλοι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων περιορίζονται κατ'ουσίαν σε πέντε, και συγκεκριμένα στη συναπόφαση, στη συνεργασία, στη διατύπωση απλής γνώμης και σύμφωνης γνώμης του Κοινοβουλίου και στη λήψη απόφασης μόνον από το Συμβούλιο. Ως βάση των προβληματισμών της, η Ομάδα έλαβε τις πέντε αυτές διαδικασίες.

Η Ομάδα συνιστά να απαριθμηθούν οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων και να περιγραφούν τα βασικά στοιχεία τους στο πρώτο μέρος της συνταγματικής Συνθήκης, η δε λεπτομερής περιγραφή της λειτουργίας τους να περιληφθεί στο δεύτερο μέρος.

B) Διαδικασία συναπόφασης (άρθρο 251 της ΣΕΚ) :

Η Ομάδα φρονεί ότι η λειτουργία της συναπόφασης είναι εν γένει ικανοποιητική, επιδέχεται όμως ορισμένες βελτιώσεις, και επομένως συνιστά τα εξής :

α) Γενίκευση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, σε όλες τις περιπτώσεις εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης

Εκτός τριών περιπτώσεων, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία κατά τη διαδικασία συναπόφασης. Η Ομάδα δέχεται ότι η διαδικασία συναπόφασης απαιτεί ψήφο του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία σε όλες τις περιπτώσεις.

β) Πιο ευέλικτη σύνθεση της επιτροπής συνδιαλλαγής

Η σύνθεση της επιτροπής συνδιαλλαγής καθορίζεται τη στιγμή αυτή από τη Συνθήκη (άρθρο 251, παρ. 4) : «αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου ή τους αντιπροσώπους τους και ισάριθμους αντιπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου». Σε μια διευρυμένη Ένωση, ο αριθμός των μελών της επιτροπής συνδιαλλαγής θα ανέλθει σε 30 έως 50 μέλη.

Η μεγάλη πλειοψηφία των μελών της Ομάδας προτείνει να καταστεί πιο ευέλικτη η σύνθεση της επιτροπής συνδιαλλαγής. Η Συνθήκη πρέπει να δίνει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να αποφασίζουν για τον αριθμό των αντιπροσώπων τους στην επιτροπή αυτή, τηρουμένης πάντοτε της αρχής της ίσης εκπροσώπησης των δύο θεσμικών οργάνων.

γ) Γλωσσικές τροποποιήσεις

Εφόσον η διαδικασία η καλούμενη «συναπόφαση» παρουσιάζεται ως η κύρια νομοθετική διαδικασία, προτείνεται η εξής ονομασία της στο κείμενο της συνταγματικής Συνθήκης : νομοθετική διαδικασία. Η ονομασία αυτή θα μπορούσε επίσης να αντικαταστήσει τις παραπομπές της Συνθήκης στο άρθρο 251. Ωστόσο ορισμένα μέλη της Ομάδας εξέφρασαν προτίμηση για την ονομασία «διαδικασία συναπόφασης».

Επιπλέον, ορισμένες διατυπώσεις στο κείμενο της Συνθήκης δημιουργούν την εντύπωση ότι δεν θέτουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σε ίση μοίρα. Αυτό συμβαίνει σε όλες τις διατάξεις που αναφέρουν ότι είναι το Συμβούλιο που εκδίδει, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251, την εκάστοτε πράξη. Το ίδιο το άρθρο 251, στην περιγραφή της διαδικασίας, αφήνει να εννοηθεί ότι οι πράξεις εκδίδονται από το Συμβούλιο.

Η Ομάδα συνιστά μια γλωσσική προσαρμογή του κειμένου του άρθρου 251 και των διαφόρων νομικών βάσεων που προβλέπουν τη συναπόφαση, προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη η ισοτιμία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ως νομοθετών στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας.

δ) Γενίκευση της συναπόφασης

Βάσει της γενικής αρχής που αναφέρεται στο σημείο II Α. β), η συναπόφαση καθίσταται ο γενικός κανόνας για την έκδοση νομοθετικών πράξεων. Θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν εξαιρέσεις από τον κανόνα αυτό στους τομείς όπου η ιδιόμορφη φύση της Ένωσης απαιτεί αυτόνομες διαδικασίες λήψεως αποφάσεων ή στους ιδιαίτερα ευαίσθητους από πολιτική άποψη τομείς για τα κράτη μέλη.

Γ) Διαδικασία συνεργασίας (άρθρο 252 της ΣΕΚ)

Τόσο κατά τις συνόδους της ολομελείας όσο και στο πλαίσιο της Ομάδας, διαμορφώθηκε ευρεία συναίνεση για την κατάργηση της διαδικασίας συνεργασίας και την αντικατάστασή της είτε από τη διαδικασία συναπόφασης, είτε από τη διαδικασία διαβούλευσης (απλή γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Η διαδικασία συνεργασίας εφαρμόζεται επί του παρόντος σε τέσσερις περιπτώσεις, πάντοτε στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Η Ομάδα προτείνει να υπαχθούν στη διαδικασία συναπόφασης οι διατάξεις που αφορούν :

- τη θέσπιση των λεπτομερών κανόνων της πολυμερούς εποπτείας που προβλέπεται στο άρθρο 99, παρ. 3 και 4 της ΣΕΚ, στο πλαίσιο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών (άρθρο 99, παρ. 5),
- τη θέσπιση μέτρων για την εναρμόνιση της ονομαστικής αξίας και των τεχνικών προδιαγραφών των κερμάτων (άρθρο 106, παρ. 2).

Και να υπαχθούν στη διαδικασία διαβούλευσης (απλή γνώμη), λόγω του έντονα τεχνικού χαρακτήρα της, οι διατάξεις που αφορούν :

- τον προσδιορισμό των ορισμών για την εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης της προνομιακής πρόσβασης των κοινοτικών και εθνικών δημοσίων οργάνων ή οργανισμών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (άρθρο 102, παρ. 2),
- τον προσδιορισμό των ορισμών για την εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης των υπεραναλήψεων ή οποιουδήποτε άλλου είδους πιστωτικών διευκολύνσεων από τις κεντρικές τράπεζες προς κοινοτικές ή εθνικές δημόσιες αρχές, καθώς και της αρχής της απαγόρευσης, για την Κοινότητα και τα κράτη μέλη, να καλύπτουν ή να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις που έχουν συνάψει οι εν λόγω δημόσιες αρχές (άρθρο 103, παρ. 2),

Δ) Διαδικασία σύμφωνης γνώμης

Η Συνθήκη απαιτεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ¹.

Σύμφωνα με μεγάλη πλειοψηφία των μελών της Ομάδας εργασίας, η διαδικασία σύμφωνης γνώμης, θα πρέπει να περιοριστεί μόνο στην επικύρωση των διεθνών συμφωνιών², τομέα στον οποίο θα πρέπει να αποτελέσει τον γενικό κανόνα όταν η συμφωνία έχει επιπτώσεις στην εσωτερική νομοθεσία. Δεδομένης της μεγάλης πολιτικής τους σημασίας, η Ομάδα στην πλειοψηφία της συνιστά τη διαδικασία συναπόφασης με ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου για τις άλλες περιπτώσεις που υπόκεινται σήμερα στη διαδικασία σύμφωνης γνώμης, και ειδικότερα:

- κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής (άρθρο 161),
- τροποποίηση ορισμένων άρθρων του Πρωτοκόλλου για το καταστατικό του ΕΚΣΤ και της ΕΚΤ (άρθρο 107, παρ. 5),
- ανάθεση στην ΕΚΤ ειδικών καθηκόντων σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (άρθρο 105, παρ. 6).

Όσον αφορά την ενιαία εκλογική διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Ομάδα σημειώνει ότι πρόκειται για ειδική διαδικασία η οποία προβλέπει επίσης την επικύρωση από τα εθνικά κοινοβούλια (άρθρο 190, παρ. 4)³.

Ε) Απλή γνώμη

Οι νομικές βάσεις που προβλέπουν ως διαδικασία τη διατύπωση απλής γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα πρέπει επίσης να επανεξετασθούν υπό το πρίσμα της γενικής αρχής που αναφέρεται στο Μέρος II Α. β).

1 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατυπώνει τη σύμφωνη γνώμη του, κατά γενικό κανόνα, αποφασίζοντας με την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων (άρθρο 198 της ΣΕΚ). Από τον κανόνα αυτόν μία μόνο εξαίρεση προβλέπεται : η απόφαση για την ενιαία εκλογική διαδικασία, για την οποία απαιτείται η πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου.

2 Αυτό συμβαίνει ήδη για ορισμένες διεθνείς συμφωνίες, και συγκεκριμένα τις συμφωνίες σύνδεσης, τις συμφωνίες που δημιουργούν ειδικό θεσμικό πλαίσιο, τις συμφωνίες που συνεπάγονται σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις και τις συμφωνίες που συνεπάγονται τροποποίηση πράξης που εγκρίθηκε με τη διαδικασία συναπόφασης (άρθρο 300, παρ. 3 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΚ).

3 Το άρθρο 190, παρ. 4, της ΣΕΚ, προβλέπει, εκτός από τη διαδικασία σύμφωνης γνώμης, ότι το Συμβούλιο συνιστά στα κράτη μέλη να αποδεχθούν τις σχετικές με την εκλογική διαδικασία διατάξεις «σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες». Άλλη ειδική περίπτωση θα συνιστά η έγκριση δημοσιονομικών προοπτικών (βλ. παρακάτω σημείο Ζ) Β5).

ΣΤ) Προτάσεις κοινές για όλες τις διαδικασίες

Στο πλαίσιο της επιδίωξης διαφάνειας, η Ομάδα συνιστά να θεσπιστεί ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο οι νομοθετικές προτάσεις, των οποίων οι διαδικασίες έγκρισης δεν έχουν ολοκληρωθεί εντός δεδομένης προθεσμίας, θα πρέπει να θεωρούνται άκυρες εκτός εάν επιβεβαιωθούν από την Επιτροπή κατά το πέρας της προθεσμίας αυτής.

Τα άρθρα 192 και 208 τα οποία παρέχουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο αντίστοιχα τη δυνατότητα να ζητήσουν από την Επιτροπή να τους υποβάλει προτάσεις πράξεων, θα πρέπει να ενισχυθούν. Η Επιτροπή θα πρέπει, ειδικότερα, να αιτιολογεί την εκ μέρους της απόρριψη κάθε αιτήματος που υποστηρίζεται από δεδομένη πλειοψηφία του ενός ή του άλλου οργάνου.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την νομοθετική πρωτοβουλία μπορεί επίσης να ενισχυθεί μέσω της συμμετοχής τους στον νομοθετικό προγραμματισμό.

Ζ) Διαδικασία του προϋπολογισμού

Κατά την εξέταση των ζητημάτων που αφορούν την απλούστευση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, η Ομάδα διαπίστωσε ότι στην πράξη έχουν περιπέσει σε αχρηστία τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης ΕΚ. Σημείωσε επίσης το γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών, η οποία είναι ένα από τα κυριότερα αίτια που καθιστούν περίπλοκη τη διαδικασία του προϋπολογισμού, δεν αντικατοπτρίζει πλέον κάποια πραγματική διαφορά. Τέλος, η Ομάδα διαπίστωσε ότι οι διοργανικές συμφωνίες για τη δημοσιονομική πειθαρχία και η βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, περιλαμβανομένων των δημοσιονομικών προοπτικών, έχουν εξασφαλίσει από το 1989 και εντεύθεν τη δημοσιονομική ηρεμία και σταθερότητα στην Ένωση.

Κατόπιν τούτων, η Ομάδα συνιστά :

A. Να ορισθούν σαφώς, σε χωριστό άρθρο στο συνταγματικό μέρος της Συνθήκης ¹, οι αρχές που διέπουν τις περί προϋπολογισμού διατάξεις και ιδίως η αρχή της ισορροπίας μεταξύ εσόδων και εξόδων (τρίτο εδάφιο του άρθρου 268 της ΣΕΚ), η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού (πρώτο εδάφιο του άρθρου 268 της ΣΕΚ), η αρχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας (άρθρο 270 της ΣΕΚ), η αρχή της επάρκειας των μέσων (άρθρο 6, παρ. 4 της ΣΕΕ), η αρχή της ετήσιας κατάρτισης του προϋπολογισμού (άρθρο 271 της ΣΕΚ) η αρχή σύμφωνα με την οποία ο προϋπολογισμός χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από ιδίους πόρους (άρθρο 269 πρώτο εδάφιο της ΣΕΚ) και η αρχή της προηγούμενης έκδοσης βασικής πράξης (όπως διατυπώνεται παρακάτω στην παράγραφο 5).

B. Να απλουστευθεί και να εκσυγχρονισθεί η διαδικασία του προϋπολογισμού βάσει των εξής αρχών :

1. Η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή πρέπει να παραμείνει διττή : Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο. Με την επιφύλαξη ότι το Συμβούλιο θα πρέπει να έχει την τελευταία λέξη όσον αφορά τους πόρους και τα ανώτατα όρια των δημοσιονομικών προοπτικών το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορούσε να έχει την τελευταία λέξη όσον αφορά τα έξοδα στο πλαίσιο της ήδη παγιωμένης στην πράξη συνεργασίας. Η ετήσια διαδικασία θα πλαισιώνεται άρα από τις δημοσιονομικές προοπτικές στις οποίες η Συνθήκη δίνει νομική ισχύ ².
2. Το Συμβούλιο πρέπει να διατηρήσει τον κυρίαρχο ρόλο του όσον αφορά τον καθορισμό του καθεστώτος των πόρων της Ένωσης το οποίο θα πρέπει εν συνεχεία να εγκριθεί από τα κράτη μέλη³.
3. Μία και μοναδική διαδικασία θα πρέπει να ισχύει τόσο για τις υποχρεωτικές όσο και για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες. Και για τις δύο κατηγορίες δαπανών θα υπάρχει δημοσιονομική πρόβλεψη στους διάφορους τομείς των δημοσιονομικών προοπτικών, οι οποίοι θα πρέπει εν πάση περιπτώσει να τηρούνται στο πλαίσιο της ετήσιας δημοσιονομικής διαδικασίας.
4. Η ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού θα μπορούσε να συνίσταται σε μια απλουστευμένη διαδικασία συναπόφασης βάσει του ακόλουθου σχήματος :

¹ Βλ. τα άρθρα 38, 39 και 40 του προσχεδίου συνταγματικής Συνθήκης.

² Εξυπακούεται ότι στις παραγράφους που ακολουθούν απλώς περιγράφονται οι γενικές γραμμές των δημοσιονομικών διαδικασιών. Θα χρειαστούν οπωσδήποτε μεταγενέστερες διευκρινίσεις. Ορισμένες αναπροσαρμογές θα μπορούσαν επίσης να φανούν χρήσιμες για να ληφθούν υπόψιν τα ζητήματα ουσίας που πρέπει να αποφασισθούν από τη Συνέλευση σε άλλο πλαίσιο, π.χ. η χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ, η ένταξη του ΕΤΑ στον προϋπολογισμό, κλπ.

³ Βλέπε το άρθρο 269 της ΣΕΚ.

- Πρωτοβουλία της Επιτροπής η οποία υποβάλει προσχέδιο προϋπολογισμού, πρώτη ανάγνωση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που εγκρίνει σχέδιο προϋπολογισμού, θέση του Συμβουλίου που προτείνει τροπολογίες του σχεδίου προϋπολογισμού και δεύτερη ανάγνωση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που εγκρίνει οριστικά τον προϋπολογισμό (οι θέσεις των θεσμικών οργάνων θα πρέπει υποχρεωτικά να τηρούν τα ανώτατα όρια δαπανών που καθορίζονται στην απόφαση για τις δημοσιονομικές προοπτικές - βλέπε παρακάτω).
 - Θα πρέπει να προβλέπονται συνεδριάσεις συνδιαλλαγής μεταξύ της πρώτης ανάγνωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, του καθορισμού της θέσης του Συμβουλίου και της δεύτερης ανάγνωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Θα εφαρμόζονται οι κανόνες της επιτροπής συνδιαλλαγής.
 - Οι πλειοψηφίες θα πρέπει να είναι οι σήμερα προβλεπόμενες για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες : πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου για την πρώτη ανάγνωση, ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου για τον καθορισμό της θέσης του. Εάν το Συμβούλιο δεν προτείνει τροπολογίες εντός ορισμένης προθεσμίας, ο προϋπολογισμός θεωρείται εγκριθείς· εάν το Κοινοβούλιο δεχθεί όλες τις τροπολογίες του Συμβουλίου, ο προϋπολογισμός μπορεί να εγκριθεί με την πλειοψηφία των ψηφισάντων. Αντιθέτως, για να τροποποιηθούν ή να απορριφθούν οι τροπολογίες του Συμβουλίου, θα απαιτείται η πλειοψηφία των μελών και τα τρία πέμπτα των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.¹
 - Το χρονοδιάγραμμα που έχει παγιωθεί από την πρακτική των θεσμικών οργάνων θα πρέπει να εγγραφεί στη Συνθήκη.
5. Θα πρέπει να περιληφθεί στη Συνθήκη μια νέα νομική βάση για την εγγραφή ενός μηχανισμού μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προγραμματισμού, ο οποίος θα αναφέρει τα γενικά χαρακτηριστικά των συμφωνιών για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού περιλαμβανομένων των δημοσιονομικών προοπτικών, ως εξής:
- Ο μηχανισμός προγραμματισμού θα εγκρίνεται, κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής, από τα δύο σκέλη της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής σύμφωνα με τη διαδικασία έγκρισης από το Συμβούλιο και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

¹ Η έκβαση της διαδικασίας συναπόφασης εξαρτάται από την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η διαφορά της διαδικασίας του προϋπολογισμού από τις νομοθετικές διαδικασίες έγκειται στο ότι χρειάζεται βέβαιο αποτέλεσμα. Η παρούσα πρόταση εξασφαλίζει τη βεβαιότητα ότι στο τέλος της διαδικασίας θα ληφθεί απόφαση, αποδίδοντας την τελευταία λέξη στο Κοινοβούλιο (πράγμα που συμβαίνει ήδη σήμερα για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες). Η θεσμική ισορροπία θα εξασφαλίζεται με το συνδυασμό των πλειοψηφιών. Εάν απορριφθεί η επιλογή της τελευταίας λέξης από το Κοινοβούλιο, και η διαδικασία θα πρέπει να περατώνεται με συμφωνία μεταξύ των δύο σκελών της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, θα χρειασθεί να προβλεφθούν προσωρινά θεραπευτικά μέτρα για την περίπτωση αποτυχίας της διαδικασίας : για παράδειγμα, με αναπροσαρμογή του συστήματος των προσωρινών δωδεκατημορίων ή με την εφαρμογή της πρότασης της Επιτροπής.

- Η διάρκεια του μηχανισμού δημοσιονομικού προγραμματισμού θα πρέπει να συμπίπτει με την εντολή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής.
 - Ο μηχανισμός προγραμματισμού θα περιλαμβάνει συνολικό ανώτατο όριο των πόρων και ετήσια ανώτατα όρια των δαπανών κατά ενότητα. Θα πρέπει να προβλέπεται μια διαδικασία για να διατηρηθεί κάποιο περιθώριο ευελιξίας.
 - Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να αποτελεί δεσμευτικό πλαίσιο για τον ετήσιο προϋπολογισμό.
6. Η Συνθήκη θα πρέπει επίσης να ρυθμίζει πληρέστερα το ζήτημα των σχέσεων μεταξύ της νομοθεσίας και της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Στις διατάξεις του άρθρου 270 θα πρέπει να προστεθεί η διάταξη της διοργανικής συμφωνίας του 1998, σύμφωνα με την οποία η εγγραφή των πιστώσεων στον προϋπολογισμό για κάθε κοινοτική δράση απαιτεί την προηγούμενη έκδοση μιας βασικής πράξης, δηλαδή νομοθετικής πράξης παράγωγου δικαίου, η οποία παρέχει νομική βάση στην κοινοτική δράση και στην εκτέλεση της αντίστοιχης δαπάνης που έχει εγγραφεί στον προϋπολογισμό. Η πράξη αυτή μπορεί να έχει τον τύπο νόμου, νόμου – πλαισίου, απόφασης ή κανονισμού.

*

* *

Διαφάνεια

Η ομάδα πιστεύει, όπως έχει ήδη προαναφερθεί στην εισαγωγή, ότι η απλούστευση πρέπει να νοείται ως παράγων δημοκρατίας. Υπ' αυτή την έννοια, βασικό κίνητρο της ομάδας υπήρξε πάντα το μέλημα της ευχερέστερης ανάγνωσης των κειμένων. Οι πολίτες πρέπει να κατανοούν ευχερώς ποιά είναι η εμβέλεια, αλλά και η νομιμότητα μιας πράξης. Πρέπει τέλος πάντων να γνωρίζουν ποιός κάνει τί στο πλαίσιο της Ένωσης.

Είναι απαραίτητο, για την εγγύηση της δημοκρατίας, να είναι σε θέση να διακρίνουν τις αρμοδιότητες του κάθε οργάνου και των διαφόρων φορέων στην ευρωπαϊκή σκηνή.

Για να ενισχυθεί η δυνατότητα ευχερούς κατανόησης, δεν αρκεί η απλούστευση των διαδικασιών ή των πράξεων, πρέπει να όργανα να συνεδριάζουν δημοσίως όταν ασκούν νομοθετικές αρμοδιότητες, ήτοι όταν καθορίζουν τις θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές της δράσης της Ένωσης.

Η ομάδα συνιστά στη Συνέλευση να εξετάσει με μεγάλη προσοχή τον τρόπο κατοχύρωσης της διαφάνειας της νομοθετικής διαδικασίας όταν ασχοληθεί με τη μελέτη των θεσμικών θεμάτων.

Ποιότητα της νομοθεσίας

Κατά τις συζητήσεις της ομάδας αναφέρθηκαν στο πλαίσιο αυτό διάφορα θέματα τα οποία υπερβαίνουν και την ίδια την τροποποίηση των συνθηκών και απευθύνονται στα θεσμικά όργανα τα οποία συμμετέχουν στα νομοθετικά καθήκοντα. Η ομάδα εφιστά την προσοχή της Συνέλευσης στα ακόλουθα ιδίως ζητήματα :

- Ανάγκη ενίσχυσης των διαβουλεύσεων με τους ενδιαφερομένους κύκλους καθ' όλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών και τοπικών αρχών, καθώς και της σημασίας του ρόλου των ενώσεων και των οργανώσεων εκπροσώπησης των ενδιαφερομένων κύκλων ως «διεπαφής» μεταξύ των πολιτών και των πολιτικών φορέων. Θα πρέπει να δοθεί προβολή στο ρόλο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών.
- Οι νομοθετικές προτάσεις θα πρέπει να συνοδεύονται από δελτίο αξιολόγησης των επιπτώσεων στο οποίο θα πρέπει να αναφέρονται, μεταξύ άλλων, οι διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους κύκλους.

- Ανάγκη συχνότερης προσφυγής σε μεθόδους «αυτορρύθμισης» στους ίδιους τους ενδιαφερόμενους τομείς, ή «από κοινού ρύθμισης» με τη συνεργασία μεταξύ των τομέων αυτών και των δημοσίων αρχών, πάντα στο πλαίσιο της τήρησης των κανόνων δικαίου, προκειμένου να ελαφρυνθεί η διαδικασία λήψεως αποφάσεων σε ορισμένους τομείς.
- Ανάγκη καταβολής μεγαλύτερων προσπάθειών για την αναμόρφωση και κωδικοποίηση του κοινοτικού δικαίου.
- Ανάγκη βελτίωσης της διατύπωσης της νομοθεσίας, με έμφαση στη γλωσσική σαφήνεια και στη συνοχή με την ήδη υφισταμένη νομοθεσία.

Ακρόαση εμπειρογνομόνων

Συναπόφαση – Η πείρα των θεσμικών οργάνων (Συνεδρίαση : 2 Οκτωβρίου 2002)

- κ. Δημητρακόπουλος, Αντιπρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπεύθυνος για τη συνδιαλλαγή
- κ. Jacqué, Διευθυντής της μονάδας συναπόφασης στο Συμβούλιο

Διαδικασία του προϋπολογισμού : Πως μπορεί να απλουστευθεί ; (Συνεδρίαση : 2 Οκτωβρίου 2002)

- κ. Wynn, Πρόεδρος της Επιτροπής Προϋπολογισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
- κ. Romero-Requena, Γενικός Διευθυντής Προϋπολογισμού στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Μέσα και τρόποι απλούστευσής τους (Συνεδρίαση : 17 Οκτωβρίου 2002)

- κ. Michel Petite, Γενικός Διευθυντής, Νομική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
- κ. Koenraad Lenaerts, Δικαστής, Πρωτοδικείο
- κ. Jean-Claude Piris, Νομικός Σύμβουλος και Γενικός Διευθυντής, Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου.

Κατά τις συνεδριάσεις της ομάδας διατυπώθηκαν διάφορες προτάσεις, οι οποίες δεν έλαβαν επαρκή υποστήριξη από την ομάδα και ως εκ τούτου δεν συμπεριελήφθησαν στις συστάσεις της παρούσας έκθεσης. Οι προτάσεις αυτές είναι οι ακόλουθες :

- Ένα μέλος πρότεινε να μεταβληθεί το είδος της πλειοψηφίας που εκφράζεται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τη διαδικασία συναπόφασης. Αντί της απολύτου πλειοψηφίας των μελών που το απαρτίζουν, το Κοινοβούλιο θα πρέπει να μπορεί να αποφασίζει με την πλειοψηφία των ψηφισάντων.
- Ορισμένα μέλη υποστήριξαν την πρόβλεψη δεσμευτικών προθεσμιών κατά την πρώτη ανάγνωση της διαδικασίας συναπόφασης, ή ακόμη μνεία στις συνθήκες των άτυπων συνεδριάσεων μεταξύ των οργάνων («τριμερείς διάλογοι»). Οι προτάσεις αυτές δεν έτυχαν επαρκούς υποστήριξης διότι η ομάδα θεώρησε ότι η πρώτη ανάγνωση αποτελεί ουσιαστικό στάδιο για την προσέγγιση των θέσεων και ότι, κατά συνέπεια, η θέσπιση προθεσμιών θα μπορούσε να οδηγήσει πολλές διαδικασίες σε αποτυχία σε πρώιμο στάδιο. Όσον αφορά τους «τριμερείς διαλόγους» των θεσμικών οργάνων, η αποτελεσματικότητά τους έγκειται στην ευελιξία και στον άτυπο χαρακτήρα τους. Δεν θα πρέπει επομένως να τους δοθεί επίσημη μορφή στη συνθήκη.
- Διάφορα μέλη της ομάδας εξέφρασαν την ανησυχία τους όσον αφορά το επίπεδο της εκπροσώπησης των κρατών μελών στην επιτροπή συνδιαλλαγής. Θα ήθελαν η επιτροπή συνδιαλλαγής να απαρτίζεται από εκλεγμένους αντιπροσώπους και όχι από υπαλλήλους.
- Ορισμένα μέλη της ομάδας θα ήθελαν να αποφασίζει με πλειοψηφία το Συμβούλιο καθ'όλη τη διαδικασία συναπόφασης χωρίς εξαιρέσεις, μεταξύ άλλων και στην περίπτωση κατά την οποία αποφαινεται επί των τροπολογιών του Κοινοβουλίου για τις οποίες διατυπώθηκε αρνητική γνώμη από την Επιτροπή.

- Ορισμένα μέλη πρότειναν να συμπληρωθούν οι διατάξεις για την επικουρικότητα προκειμένου να δοθεί στις εθνικές ή περιφερειακές αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή κοινοτικού μέτρου, επαρκής ευελιξία ώστε να εξασφαλισθεί η επίτευξη των στόχων λαμβανομένων υπ' όψιν των τοπικών συνθηκών.
- Διάφορα μέλη της ομάδας, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, πρότειναν να εφαρμόζεται η διαδικασία συναπόφασης για την έγκριση των δημοσιονομικών προοπτικών.
- Δύο μέλη της ομάδας εργασίας εκφράζουν την άποψη ότι μερικές από τις προτάσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση όσον αφορά την νομοθετική και δημοσιονομική διαδικασία συνεπάγονται σημαντική μετατόπιση εξουσίας από το Συμβούλιο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Κατά τη διάρκεια της συζήτησης σχετικά με την απλούστευση των διαδικασιών και των πράξεων, αναφέρθηκαν ορισμένα θέματα θεσμικής φύσεως τα οποία υπερέβαιναν την εντολή της ομάδας. Τα θέματα αυτά είναι τα ακόλουθα :

- Πολλά από τα μέλη πρότειναν να απλουστευθεί η διαδικασία της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο με τη θέσπιση ενός συστήματος διπλής πλειοψηφίας (πλειοψηφία των κρατών, πλειοψηφία των πληθυσμών).
- Διάφορα μέλη τόνισαν τη σημασία των θεμάτων που έχουν σχέση με τη χρηματοδότηση της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του θέματος της διαδικασίας που αφορά την έκδοση της απόφασης για τους ιδίους πόρους.
- Μια ευρεία πλειοψηφία των μερών της ομάδας πιστεύει ότι η Συνέλευση θα πρέπει να προσεγγίσει τα θέματα που αφορούν την εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων (άρθρα 10, 202 και 211) στο πλαίσιο της συζήτησης περί των θεσμών. Προτάθηκε ειδικότερα να προσαρμοσθεί το άρθρο 202 στην πραγματική κατάσταση που ισχύει όσον αφορά τις νομοθετικές εξουσίες του Κοινοβουλίου (θα ήταν το Συμβούλιο ή το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο που θα ανέθεταν ...). Ορισμένα μέλη της ομάδας θα ήθελαν μεταβολή της διαδικασίας (συναπόφαση) για τις αποφάσεις που αφορούν τις διαδικασίες ελέγχου των εκτελεστικών πράξεων δυνάμει του εν λόγω άρθρου.
- Όσον αφορά τη διαδικασία αναθεώρησης της συνταγματικής συνθήκης, ένα μέλος της ομάδας υποστήριξε ότι η έννοια του «οργανικού νόμου» θα μπορούσε να εφαρμοσθεί στις διατάξεις του δεύτερου τμήματος της συνταγματικής συνθήκης, επιτρέποντας έτσι την ελάφρυνση της διαδικασίας αναθεώρησης. Μερικά μέλη πάλι πρότειναν να προστεθεί στο σχέδιο που προτείνεται στο Τμήμα Ι της έκθεσης το μέσο των «οργανικών νόμων» οι οποίοι θα θεσπίζονται με ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο και θα πρέπει να καλύπτουν ορισμένες διατάξεις στις οποίες οι σημερινές συνθήκες προβλέπουν αυτόνομες διαδικασίες. Πρόκειται για διατάξεις μεγάλης πολιτικής ή θεσμικής ευαισθησίας : η απόφαση για τους ίδιους πόρους, οι αποφάσεις για την αύξηση του αριθμού των γενικών εισαγγελιών ή των δικαστών στο Δικαστήριο, η απόφαση τροποποίησης του αριθμού των μελών της Επιτροπής, κλπ.