

CONV 448/02

CONTRIB 165

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της : Γραμματείας

προς τη : Συνέλευση

Θέμα : Ανακοίνωση της Επιτροπής, διαβιβαζόμενη από τους κ.κ. Barnier και Vitorino, μέλη της Συνέλευσης :
«Για την Ευρωπαϊκή Ένωση : Ειρήνη, Ελευθερία, Αλληλεγγύη - Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το θεσμικό οικοδόμημα»

Ο Γενικός Γραμματέας της Συνέλευσης έλαβε την επισυναπτόμενη ανακοίνωση της Επιτροπής από τους κ.κ. Barnier και Vitorino, μέλη της Συνέλευσης.



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 4.12.2002

COM (2002) 728 τελικό

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Ειρήνη, Ελευθερία, Αλληλεγγύη

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	3
1. Απλοποίηση των τρόπων δράσης της Ένωσης.....	6
1.1. Προγραμματισμός και επιμόρφωση.....	6
1.2. Νομοθέτηση.....	6
1.3. Διεύθυνση της δράσης της Ένωσης.....	8
1.3.1. Συντονισμός των οικονομικών πολιτικών.....	9
1.3.2. Διοικητική συνεργασία σε θέματα αστυνομίας.....	11
1.3.3. Διεξαγωγή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας.....	11
1.3.4. Εξασφάλιση της εκτέλεσης των κοινών κανόνων.....	14
1.3.5. Εποπτεία της τήρησης των κοινών κανόνων.....	15
1.4. Χρηματοδότηση των κοινών πολιτικών.....	15
2. Μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων.....	17
2.1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	17
2.2. Το Συμβούλιο.....	17
2.2.1. Καθορισμός της ειδικής πλειοψηφίας.....	17
2.2.2. Οργάνωση των εργασιών του Συμβουλίου.....	18
2.3. Η Επιτροπή.....	19
2.3.1. Διορισμός και πολιτική ευθύνη της Επιτροπής.....	19
2.3.2. Σύνθεση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	21
2.4. Οι σχέσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των εθνικών κοινοβουλίων.....	21
3. Η αναδιάρθρωση των συνθηκών.....	23

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΙΡΗΝΗ, ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ, ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το θεσμικό οικοδόμημα

Την 1η Μαΐου 2004, ο αριθμός των κρατών μελών σχεδόν θα διπλασιαστεί. Μέσα από αυτή τη διαδικασία καλούμαστε να επεκτείνουμε αποτελεσματικά τις συνθήκες ειρήνης, αλληλεγγύης και οικονομικής μεγέθυνσης των οποίων απολαύουμε σήμερα στις γειτονικές ευρωπαϊκές χώρες, τις οποίες πρέπει να υποδεχθούμε μέσα το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, κλειδί της επιτυχίας του ευρωπαϊκού οράματος.

Με την ανακοίνωση που εξέδωσε στις 22 Μαΐου 2002¹, η Επιτροπή είχε την πρόθεση, πριν από οποιαδήποτε συζήτηση θεσμικής φύσης, να ενθαρρύνει τον προβληματισμό σχετικά με τους στόχους και την αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σήμερα που η Συνέλευση εξετάζει τα πρώτα αποτελέσματα των ομάδων εργασίας και αναφέρεται στη δομή της μέλλουσας συνταγματικής συνθήκης, η Επιτροπή προτίθεται να συμβάλει σε αυτές τις συζητήσεις παρουσιάζοντας τις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου που εκτιμά αναγκαίες για την εκπλήρωση του ευρωπαϊκού οράματος.

Ποιο όραμα για την Ευρώπη;

Η καθιέρωση του ευρώ, η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, η προσέγγιση των φορολογικών και των κοινωνικών πολιτικών, η αλληλεγγύη μεταξύ χωρών και περιφερειών της Ευρώπης, η χάραξη φιλόδοξων πολιτικών για το περιβάλλον και η επιβεβαίωση ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, όλα αυτά αποτελούν εξελίξεις ιδιαίτερα επιθυμητές από τους πολίτες, και αναγκαίες για την ισορροπία του ευρωπαϊκού οράματος. Η Ένωση πρέπει να επιδιώξει ένα όραμα το οποίο να ταυτίζεται με τις ανάγκες και τις επιθυμίες των πολιτών της και να τους προσφέρει ευημερία, αλληλεγγύη και σεβασμό ενός βιοτικού επιπέδου βασιζόμενου στη διαφύλαξη του περιβάλλοντος, στην ύπαρξη υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ποιοτικών και προσπελάσιμων από όλους καθώς και σε ένα υψηλό επίπεδο κοινωνικής ασφάλισης. Οι ευρωπαίοι πολίτες μας καλούν να ανταποκριθούμε σε συγκεκριμένα αιτήματα. Τη διαφύλαξη της ειρήνης και της ασφάλειας, την καταπολέμηση της ανεργίας, την πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος και του παράνομου εμπορίου, τη μείωση της φτώχειας, την εξασφάλιση των ίσων ευκαιριών για τις γυναίκες, την προστασία του περιβάλλοντος, την ποιότητα και την ασφάλεια των προϊόντων: οι πολίτες περιμένουν από την Ένωση περισσότερη ασφάλεια και σταθερότητα στο εσωτερικό και μεγαλύτερη δέσμευση στο διεθνές επίπεδο, πάντα με σεβασμό στην ποικιλομορφία των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών ταυτοτήτων.

Για να διατηρηθεί αυτή η ισορροπία και να ενστερνιστούν οι πολίτες το ευρωπαϊκό όραμα, **η Ένωση πρέπει συνεπώς να εδραιώσει και να επιτείνει την ολοκλήρωσή της.**

Για να ανταποκριθεί στις προσδοκίες αυτές, η Επιτροπή καθόρισε τρεις θεμελιώδεις αποστολές για την Ένωση του αύριο: την εδραίωση του μοντέλου οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξής της, το οποίο να εξασφαλίζει στους πολίτες ευημερία και αλληλεγγύη· την ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που θα προσδώσει πλήρες νόημα στην έννοια της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη· και την άσκηση από μέρους της Ένωσης των αρμοδιοτήτων που πρέπει να έχει μία παγκόσμια δύναμη.

¹ Ένα όραμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ανακοίνωση της Επιτροπής της 22ας Μαΐου 2002 [COM (2002) 247]

Πώς πρέπει να οργανωθούμε;

Το ερώτημα που τίθεται είναι πώς η διευρυμένη Ευρώπη θα μπορέσει να εκπληρώσει τις θεμελιώδεις αποστολές της και πώς θα μπορέσει να διατηρήσει την ικανότητά της για λήψη αποφάσεων και τη συνοχή της, έτσι ώστε η ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος να παραμείνει εφικτή.

Συχνά έχει υπογραμμιστεί ο καινοτόμος χαρακτήρας και η ιδιαίτερη ισορροπία του κοινοτικού οικοδομήματος, το οποίο οργανώνει όχι τον διαχωρισμό αλλά την από κοινού άσκηση των εξουσιών. Έτσι, η νομοθετική εξουσία εμπίπτει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και στο Συμβούλιο· αυτό το τελευταίο μοιράζεται την εκτελεστική εξουσία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία διαθέτει το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ η εφαρμογή των πολιτικών επαφίεται σε μεγάλο βαθμό στις εθνικές ή τις περιφερειακές αρχές.

Πρέπει να διαφυλαχθεί αυτή η συνένωση όλων των δυνάμεων και όλων των εξουσιών γύρω από το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον. Και να διατηρηθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έτσι όπως την θέλησαν οι θεμελιωτές της Ευρώπης, ως ανεξάρτητο θεσμικό όργανο, το οποίο εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση των κρατών μελών και αποτελεί στην πράξη ένα πεδίο συνεκτικότητας, σύνθεσης και υποστήριξης του γενικού συμφέροντος.

Αυτή η προσέγγιση εξακολουθεί να ισχύει. Για σχετικά νέους τομείς όπως τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, ασφάλειας, δικαιοσύνης και αστυνομίας, ή οικονομικής συνεργασίας, θα χρειαστεί να διαμορφωθούν συστήματα διαιτησίας και δράσης που να εμπεριέχουν την αποτελεσματικότητα και τη νομιμότητα της κοινοτικής μεθόδου.

Αυτή η μέθοδος, η οποία στηρίζεται στην ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων κατά τη διάρκεια των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, από την επινόηση έως την εφαρμογή, στην οποία η Επιτροπή διαδραματίζει ιδιαίτερο ρόλο ως εγγυητής του γενικού συμφέροντος, επιτρέπει να εξασφαλίζεται η διαφάνεια, η συνεκτικότητα και η αποτελεσματικότητα των αναλαμβανόμενων πρωτοβουλιών. Αντίθετα, είναι πρόδηλα τα όρια άλλων τρόπων οργάνωσης: αυτά της διακυβερνητικής συνεργασίας, πηγή αναποτελεσματικότητας· εκείνα μιας ενδεχόμενης πολιτικής διεύθυνσης της Ένωσης από ορισμένα μόνον κράτη μέλη, δυνάμει πηγή εντάσεων και αδιεξόδων.

Θα χρειαστεί να γίνουν προσαρμογές. Όλα τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να επικεντρωθούν εκ νέου στις θεμελιώδεις αποστολές τους και να δεχθούν την εις βάθος μεταρρύθμισή τους.

Ποιες θεσμικές προσαρμογές;

Για να εδραιωθεί το μοντέλο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της Ένωσης, να συνεχιστεί η διαμόρφωση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και να δοθεί η δυνατότητα στην Ένωση να αναλάβει τις ευθύνες μιας παγκόσμιας δύναμης, η Επιτροπή προτείνει **την απλοποίηση των τρόπων δράσης της Ένωσης και τη μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων** στο πλαίσιο του σεβασμού της σημερινής τους ισορροπίας.

Αυτή η διαδικασία απλοποίησης και εξορθολογισμού των τρόπων δράσης της Ένωσης και της λειτουργίας των θεσμικών της οργάνων, θα επιτρέψει στους πολίτες να **αντιληφθούν τις αρμοδιότητες** καθενός από αυτά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μιας Ένωσης, η οποία κατά συνέπεια θα φαίνεται πιο διαφανής, πιο απλή και πιο προσιτή.

Η διασαφήνιση των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων είναι αναγκαία κυρίως για τα **τρία όργανα**, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, που σήμερα είναι επιφορτισμένα με τα νομοθετικά και τα εκτελεστικά καθήκοντα της Ένωσης. Ωστόσο, η μελλοντική συνταγματική συνθήκη θα πρέπει να λάβει υπόψη το σύνολο των σημαντικών αποστολών που έχουν αναλάβει τα άλλα όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης, και ιδίως η Επιτροπή των Περιφερειών, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και ο Διαμεσολαβητής.

Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν θα πρέπει να κλονίσουν τη σημερινή **θεσμική ισορροπία**.

Σέβονται την ιδιαίτερη φύση της Ένωσης, η οποία βασίζεται στη διττή νομιμότητα των κρατών και των λαών, ενώ παράλληλα δεν αμφισβητούν τις βασικές αρχές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος,

όπως π.χ. **η ισότητα των κρατών μελών.**

Ο στόχος της απλοποίησης και της προσέγγισης των πολιτών πρέπει επίσης να καθοδηγήσει τις εργασίες που θα οδηγήσουν, **βάσει του κεκτημένου της ευρωπαϊκής οικοδόμησης**, σε μία αναδιάρθρωση των σημερινών συνθηκών στο πλαίσιο μιας **συνταγματικής συνθήκης**, στην οποία θα μπορεί να ενσωματωθεί η νέα θεσμική δομή της Ένωσης.

Ο προβληματισμός της Συνέλευσης πρέπει να ξεκινήσει από το προσχέδιο συνταγματικής συνθήκης που υπέβαλε η Προεδρία της Συνέλευσης. Βασιζόμενη στους προσανατολισμούς που παρουσιάζονται στην παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή θα συμμετάσχει ενεργά στον προβληματισμό της Συνέλευσης σχετικά με την εκπόνηση της συνταγματικής συνθήκης. Φρονεί ότι η μέθοδος της Συνέλευσης, λόγω του ότι συγκεντρώνει όλες τις πηγές νομιμότητας που συνυπάρχουν στην Ευρώπη, αξίζει να προτιμηθεί για τις μελλοντικές τροποποιήσεις των συνταγματικών κειμένων.

Τέλος, το ευρωπαϊκό όραμα πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς με το όνομά του. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η έκφραση "Ευρωπαϊκή Ένωση", που οι πολίτες των κρατών μελών και των υποψήφιων χωρών ήδη γνωρίζουν, περιγράφει σωστά τους στόχους του ευρωπαϊκού οράματος. Η Επιτροπή προτείνει στη Συνέλευση να εκφέρει τη γνώμη της σχετικά με το κοινό έμβλημα της Ένωσης, το οποίο μπορεί ενδεχομένως να είναι "Ειρήνη, Ελευθερία, Αλληλεγγύη".

Η Συνέλευση φέρει την ευθύνη της επινόησης της Ένωσης του αύριο. Μιας Ένωσης με κράτη μέλη που, συνενωμένα με κοινές πολιτικές και συγκεντρωμένα γύρω από ισχυρά θεσμικά όργανα, είναι πάντα ικανά να υπερβαίνουν τις διαφορές τους για να ανταποκρίνονται, απλά, στις προσδοκίες των λαών τους.

1. ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΤΡΟΠΩΝ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η πολυπλοκότητα του σημερινού συστήματος έχει τις απαρχές της στην ιδιαιτερότητα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ωστόσο, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι δυνατή η απλοποίηση του τρόπου με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί τα κυριότερα καθήκοντά της.

1.1. Προγραμματισμός και επινόηση

Η Επιτροπή συστήνει τον συντονισμό των προσπαθειών σχεδιασμού και προγραμματισμού, με σκοπό έναν **διοργανικό προγραμματισμό των εργασιών της Ένωσης**, χωρίς όμως να θίγονται οι αρμοδιότητες και η αυτονομία λήψης αποφάσεων κάθε οργάνου.

Με βάση μια πρόταση της Επιτροπής που θα υποβάλλεται ετησίως, ο διοργανικός διάλογος θα πρέπει να οδηγεί σε συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με έναν κυλιόμενο πολυετή προγραμματισμό, τα ουσιαστικά στοιχεία του οποίου θα επικυρώνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Με αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή θα εντάξει την άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της σε ένα σφαιρικό και συνεκτικό πρόγραμμα της Ένωσης. Κατά συνέπεια η διαφάνεια των νομοθετικών εργασιών της Ένωσης θα αυξηθεί σημαντικά.

Όσον αφορά την εκπόνηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών και τη χάραξη των πολιτικών, η μελλοντική συνταγματική συνθήκη μπορεί να προβλέπει, χωρίς να θίγει τα συνταγματικά συστήματα των κρατών μελών, **γενικές αρχές για τις διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη**, τις εθνικές αρχές και τις αρχές περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες, όταν αυτό αρμόζει, ώστε να **ληφθεί καλύτερα υπόψη η ποικιλομορφία των τοπικών συνθηκών**, ήδη από το στάδιο της χάραξης των πολιτικών ή κατά την εφαρμογή τους, παραδείγματος χάρι μέσα από τριμερείς συμβάσεις που θα μπορεί να συνάψει η Επιτροπή με τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες ή τους δήμους και τις κοινότητες για την εφαρμογή ορισμένων κοινοτικών νομοθετικών μέτρων, χωρίς παράλληλα να θίγονται τα συνταγματικά συστήματα των κρατών μελών.

1.2. Νομοθέτηση

Το **νομοθετικό έργο** πρέπει να απλοποιηθεί με βάση τις τρεις αρχές που συνιστούν τα θεμέλια της κοινοτικής μεθόδου: αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής, συναπόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο.

Το **αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής**, ασκούμενο στο πλαίσιο ενός διοργανικού προγραμματισμού, θα πρέπει να επεκταθεί στο σύνολο του νομοθετικού τομέα. Για να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμότητα των αποφάσεων της Ένωσης, είναι σκόπιμο να εφαρμοστεί **η διαδικασία της συναπόφασης** στην έγκριση του συνόλου των ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων. Τέλος, για να εξακολουθήσει η διευρυμένη Ευρώπη να μπορεί να αποφασίζει, η Επιτροπή συστήνει **τη γενίκευση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο**.

Σε μία Ένωση εικοσιπέντε κρατών μελών ή και περισσότερων, η δυνατότητα ένα και μόνον από αυτά τα κράτη να μπορεί να αντιτίθεται σε μία ενέργεια της Ένωσης θα οδηγούσε σύντομα στην παράλυση. Σε μία ολοκληρωμένη αγορά, οι οικονομικοί συντελεστές πρέπει να δρουν επί ίσοις όροις. Ελλείψει αυτής της αρχής, οι προσαρμογές θα γίνουν εις βάρος του ίδιου του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και των αρχών που έχουν ενστερνιστεί οι ευρωπαϊκές δημοκρατίες. Η εγκατάλειψη της ομοφωνίας ισχύει επίσης και για τα φορολογικά και τα κοινωνικά ζητήματα που συνδέονται με την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Για ορισμένες ιδιαίτερες και ευαίσθητες περιπτώσεις, ο νομοθέτης θα πρέπει να μπορεί να προσφύγει σε **ενισχυμένες πλειοψηφίες**, γεγονός που θα επιτρέπει ευκολότερα την κατάργηση της ομοφωνίας.

Παράλληλα, η ταξινόμηση των νομοθετικών μέσων θα επιτρέψει τον διαχωρισμό των κανόνων που εμπίπτουν αφενός στο πεδίο του νόμου και αφετέρου σε εκείνο της εφαρμογής του. Η Επιτροπή

προτείνει την εξής **ταξινόμηση των κανόνων**¹ :

- οι οργανικοί νόμοι, στους οποίους πρέπει να ανήκει ιδίως η απόφαση περί των ιδίων πόρων της Ένωσης. Αυτοί οι νόμοι πρέπει να θεσπίζονται κατόπιν συναπόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, τα οποία αποφασίζουν με ενισχυμένες πλειοψηφίες·
- οι νόμοι που εγκρίνονται με συναπόφαση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Στους νόμους αυτούς περιλαμβάνονται οι νόμοι-πλαίσια, οι οποίοι πρέπει να εφαρμοστούν από τις εθνικές νομοθεσίες, οι νόμοι για την έγκριση των οικονομικών προγραμμάτων καθώς και οι άλλοι νόμοι, πιο ακριβείς και άμεσα εφαρμόσιμοι στα κράτη μέλη, οι οποίοι αντιστοιχούν με τους σημερινούς κανονισμούς·
- και τέλος, οι εκτελεστικοί κανονισμοί που εκδίδει η Επιτροπή, οι οποίοι αφορούν τους κανόνες εκτέλεσης των νομοθετικών διατάξεων.

Οι νόμοι μπορούν να προβλέπουν την **εκχώρηση νομοθετικής αρμοδιότητας** στην Επιτροπή έτσι ώστε να μπορεί να τροποποιεί πράξεις που έχει εγκρίνει ο νομοθέτης, για παράδειγμα με σκοπό την προσαρμογή τους στην τεχνική πρόοδο. Η Επιτροπή δεν θα πρέπει να ασκεί αυτή την αρμοδιότητα παρά μόνον στο πλαίσιο των ορίων και των συνθηκών της νομοθετικής εντολοδοσίας. Η νομοθετική πράξη βάσει εντολής δεν θα μπορούσε να ισχύσει εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο, συνεδριάζοντας π.χ. έναν μήνα πριν από την έναρξη ισχύος της, αποφανθεί κατά αυτού του μέτρου, αντίστοιχα με πλειοψηφία των μελών του ή με ειδική πλειοψηφία. Σε μία τέτοια υπόθεση, η Επιτροπή είτε εγκαταλείπει το σχέδιό της, είτε το τροποποιεί ή υποβάλλει μία πρόταση στον νομοθέτη.

Η συνταγματική συνθήκη θα πρέπει να προβλέπει εάν είναι δυνατόν για κάθε δράση της Ένωσης μία κατάλληλη νομική βάση. Ωστόσο, όπως το παραδέχθηκε και η Συνέλευση, η **διατήρηση μιας ρήτρας ευελιξίας**, ανάλογη με ό,τι προβλέπεται στο σημερινό άρθρο 308 της συνθήκης ΕΚ, εξακολουθεί να είναι αναγκαία για τον δυναμισμό του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαίτερη φύση μιας τέτοιας διάταξης, η Επιτροπή προτείνει τα μέτρα αυτά να εγκρίνονται από το Συμβούλιο, το οποίο θα αποφασίζει με ενισχυμένη πλειοψηφία κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

1.3. Διεύθυνση της δράσης της Ένωσης

Η άσκηση των κυβερνητικών καθηκόντων της Ένωσης είναι ιδιαίτερη. Τα καθήκοντα αυτά, τα οποία σε εθνικό επίπεδο ασκούνται από την κυβέρνηση, σήμερα εμπίπτουν, σε επίπεδο Ένωσης, τόσο στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου όσο και σε εκείνη της Επιτροπής. Εξάλλου, τις πιο πολλές φορές η εφαρμογή των κοινοτικών αποφάσεων επαφίεται στις εθνικές διοικήσεις των κρατών μελών, ενδεχομένως σε συντονισμό με την Επιτροπή όπου αυτό είναι σκόπιμο.

Σε εθνικό επίπεδο, το κυβερνητικό έργο καλύπτει δύο είδη καθηκόντων: την **εκτέλεση των νόμων** (λεπτομερέστερα κανονιστικά μέτρα, επί μέρους εφαρμογή) και την **αυτόνομη δράση της κυβέρνησης**, η οποία γενικά στηρίζεται στο Σύνταγμα, όπως π.χ. η εκπροσώπηση σε διεθνές επίπεδο ή η σύναψη συμφωνιών. Σε επίπεδο Ένωσης, ούτε οι συνθήκες ούτε η κοινοτική πρακτική δεν κάνουν σαφή διαχωρισμό των καθηκόντων αυτών. Το γεγονός αυτό οδηγεί σε απουσία διαφάνειας για τους πολίτες. Η διασαφήνιση του συστήματος και η εκ νέου επικέντρωση κάθε θεσμικού οργάνου στα κυριότερα καθήκοντά του, θα απλοποιήσουν την ευρωπαϊκή θεσμική δομή.

- Μπορεί να χρειαστεί, για την ορθή εκτέλεση της νομοθεσίας, να εκδοθούν κείμενα εφαρμογής σε επίπεδο Ένωσης. Οι αρμοδιότητες **εκτέλεσης των ευρωπαϊκών νομοθετικών διατάξεων**

¹ Αυτή η ταξινόμηση δεν εξαντλεί τον κατάλογο των κανόνων που εκδίδονται στην Ένωση, των οποίων το πεδίο εφαρμογής μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικό, όπως στην περίπτωση ορισμένων αυτόνομων αποφάσεων που λαμβάνονται από την Επιτροπή σε άμεση εφαρμογή της συνθήκης. Θα πρέπει να αναληφθεί μία ορθολογικότερη συστηματοποίηση αυτών των μη νομοθετικών κανόνων.

σήμερα εμπίπτουν στην Επιτροπή (άρθρο 202 της συνθήκης ΕΚ), με εξαίρεση ειδικές περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο αποφασίζει να ασκήσει άμεσα αυτές τις αρμοδιότητες. Η διασαφήνιση των αντίστοιχων ρόλων των θεσμικών οργάνων απαιτεί την **αποκλειστική ανάθεση των αρμοδιοτήτων εκτέλεσης των ευρωπαϊκών νομοθετικών διατάξεων στην Επιτροπή**, η οποία θα είναι υπόλογος για τις ενέργειές της ενώπιον των δύο φορέων της νομοθετικής εξουσίας της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

- Η Ένωση ασκεί επίσης **μη νομοθετικά** καθήκοντα. Πρόκειται ιδίως για τα μέτρα συντονισμού των εθνικών πολιτικών σε θέματα **οικονομικής πολιτικής ή πολιτικής για την απασχόληση**, για την οργάνωση **της διοικητικής συνεργασίας**, για παράδειγμα σε θέματα αστυνομικής συνεργασίας ή για την **εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας**.

Με εξαίρεση τις ενέργειες που απαιτούν στρατιωτικές ικανότητες, οι θεμελιώδεις αρχές της κοινοτικής μεθόδου θα έπρεπε κανονικά να ισχύουν και για τα καθήκοντα αυτά, με **κατανομή των ρόλων μεταξύ της Επιτροπής**, η οποία, με γνώμονα το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον, υποβάλλει προτάσεις **και του Συμβουλίου**, το οποίο αποφασίζει, όπου χρειαστεί ύστερα από γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Για λόγους αποτελεσματικότητας και για να εξασφαλιστεί ότι τα συμφέροντα των διαφόρων κρατών μελών όντως λαμβάνονται υπόψη τη στιγμή της διατύπωσης των προτάσεων αυτών, **πρέπει να γενικευθεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής**.

Για να επιτελέσει το έργο του, το Συμβούλιο, στο πλαίσιο του οποίου εκπροσωπούνται οι κυβερνήσεις που ασκούν την εξουσία αυτή σε εθνικό επίπεδο, πρέπει να διατηρήσει την εξουσία λήψης αποφάσεων, με την κατάλληλη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Όπως και σε νομοθετικά ζητήματα, η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων επιβάλλει τη γενίκευση της **ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία** ή, όπως και να έχουν τα πράγματα, τη γενίκευση μορφών λήψης αποφάσεων που δεν απαιτούν την ομοφωνία των κρατών μελών, όπως την ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία ή την εποικοδομητική αποχή.

Παράλληλα, η Ένωση πρέπει να διαθέτει διάφορα μέσα για την εφαρμογή των πολιτικών της. Στο πλαίσιο των μη δεσμευτικών μέσων, αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα η **ανοικτή μέθοδος συντονισμού** μέσω της οποίας μπορούν να δοθούν κοινές κατευθύνσεις σε ορισμένες ενέργειες που εξαιρούνται από το πεδίο των νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Η συνταγματική συνθήκη θα πρέπει να αναφέρει αυτή τη μέθοδο και να εξασφαλίζει ότι οι όροι εφαρμογής της σέβονται την κοινοτική μέθοδο.

1.3.1. Συντονισμός των οικονομικών πολιτικών

Οι οικονομικές πολιτικές είναι και πρόκειται να παραμείνουν εθνική αρμοδιότητα. Όμως ο συντονισμός τους αποτελεί κοινή υποχρέωση. Η υποχρέωση αυτή πρέπει να τηρείται σε μεγαλύτερο βαθμό, εφόσον για να λειτουργήσει η οικονομική και νομισματική ένωση χρειάζεται κοινή πειθαρχία και συντονισμό. Για να είναι πράγματι η Ένωση σε θέση να ασκήσει σωστά αυτό το καθήκον, πρέπει να **ενισχυθεί ο ρόλος της Επιτροπής, αλλά και η ικανότητα λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου**, και να εξασφαλιστεί η **αποτελεσματική εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ στα διεθνή οικονομικά και χρηματοδοτικά όργανα**.

Ρόλος της Επιτροπής

Η ενίσχυση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής έχει ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Αυτή τη στιγμή η Επιτροπή απευθύνει στο Συμβούλιο μία απλή σύσταση σχετικά με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών και τις

προειδοποιήσεις που προβλέπονται από το σύμφωνο σταθερότητας. Το Συμβούλιο μπορεί εύκολα να τροποποιήσει το περιεχόμενο αυτών των συστάσεων ή να αγνοήσει σημαντικά σημεία τους. Αυτή η κατάσταση ωθεί σε συμβιβασμούς που επηρεάζουν την αξιοπιστία των μηχανισμών συντονισμού των οικονομικών πολιτικών.

Η Επιτροπή συστήνει στο εξής τη μετατροπή των εν λόγω συστάσεων σε **προτάσεις για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών και για τις προειδοποιήσεις** που προβλέπονται για να εξασφαλίζεται η τήρηση του συμφώνου σταθερότητας ή των γενικών προσανατολισμών. Με άλλα λόγια, σε μία τέτοια περίπτωση θα απαιτείται η σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής για την τροποποίηση των προτάσεων αυτών, εκτός και εάν το Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα την τροποποίησή τους. Αυτός είναι και ο συνήθης τρόπος εργασίας που προβλέπεται από τη συνθήκη.

Η προσαρμογή αυτή θα έδινε στην Επιτροπή τα μέσα για να επιβάλει την τήρηση των κανόνων από όλα τα κράτη μέλη και να διατηρήσει τον κοινοτικό χαρακτήρα της εφαρμογής των πολιτικών καθώς και τη συνεκτικότητά τους.

Παράλληλα, είναι γενικά αναγνωρισμένη η σκοπιμότητα του να μπορεί η Επιτροπή να απευθύνει με τρόπο αυτόνομο μία πρώτη προειδοποίηση σε ένα κράτος μέλος που παρεκκλίνει σημαντικά από τις συστάσεις που καθορίζονται στο πλαίσιο των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών (ΓΠΟΠ) ή εμφανίζει τον κίνδυνο υπερβολικού ελλείμματος· η σκοπιμότητα αυτή θα πρέπει συνεπώς να κατοχυρωθεί από τη συνθήκη.

Ικανότητα λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου

Τα σύνορα της ζώνης του ευρώ προορίζονται να ταυτιστούν με τα σύνορα της Ένωσης. Όμως, λόγω του ότι πολλά κράτη μέλη δεν συμμετέχουν ακόμα σε αυτή τη ζώνη και ο αριθμός αυτός θα αυξηθεί με τη διεύρυνση, αυτός ο φυσικός στόχος πιθανότητα δεν θα επιτευχθεί πριν από πολλά έτη.

Στο μεταξύ, οι μηχανισμοί λήψης αποφάσεων που σήμερα προβλέπονται από τη συνθήκη δεν είναι καθόλου προσαρμοσμένοι στις ανάγκες της ζώνης του ευρώ, όταν η Ένωση θα απαριθμεί σχεδόν τριάντα κράτη μέλη. Η εξουσιοδότηση των κρατών της ζώνης του ευρώ να αποφασίζουν μεταξύ τους τα θέματα που αφορούν το κοινό τους νόμισμα, αποτελεί ζήτημα κοινής λογικής.

Το 2004 η Ένωση θα περιλαμβάνει περισσότερα κράτη μη μέλη της ζώνης του ευρώ παρά κράτη μέλη της ζώνης αυτής. Η Ευρωζώνη, η οποία συστάθηκε το 1997 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποτελεί ένα άτυπο φόρουμ συζητήσεων μεταξύ των κρατών που συμμετέχουν στη ζώνη του ευρώ. Όντας αδιαμφισβήτητα χρήσιμη, μπορεί να παραμείνει ως άτυπο όργανο διαβουλεύσεων. Όμως στο υπάρχον πλαίσιο της συνθήκης, μόνον το Συμβούλιο Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (Ecofin) μπορεί να λάβει αποφάσεις. Για τη διαχείριση των θεμάτων όπως π.χ. τα υπερβολικά ελλείμματα των κρατών που συμμετέχουν στη ζώνη του ευρώ, οι προσανατολισμοί της συναλλαγματικής πολιτικής, οι αποφάσεις σχετικά με τα κράτη μέλη που επιθυμούν να υιοθετήσουν το ευρώ ή ακόμα το μέρος εκείνο των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών που είναι αφιερωμένο στη ζώνη του ευρώ, η Επιτροπή συστήνει τη συγκρότηση ενός "Συμβουλίου Οικονομικών Υποθέσεων για τη ζώνη του ευρώ", το οποίο θα συγκεντρώνει τους Υπουργούς Οικονομικών μόνον των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και θα διαθέτει εξουσία λήψης αποφάσεων στους τομείς κοινού ενδιαφέροντος για τα κράτη μέλη που μοιράζονται το ίδιο νόμισμα.

Άλλη σημαντική προσαρμογή: για την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, είναι σκόπιμο κάθε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να εξαιρείται από την ψηφοφορία που αφορά τις προειδοποιήσεις. Στη συνθήκη προβλέπεται ήδη μία τέτοια εξαίρεση, όταν το Συμβούλιο πρέπει να απευθύνει γραπτή προειδοποίηση σε ένα κράτος μέλος ζητώντας του να διορθώσει ένα υπερβολικό έλλειμμα – όμως αυτή η διευκρίνιση έχει παραληφθεί στην περίπτωση της ψηφοφορίας για τις προειδοποιήσεις. Εξ ορισμού, το ενδιαφερόμενο κράτος γενικά θα είναι αντίθετο προς κάθε προειδοποίηση. Η εξαίρεσή του από την ψηφοφορία θα επέτρεπε να αποφευχθεί η κατάσταση όπου ένα κράτος είναι ταυτόχρονα κριτής και κρινόμενος.

Εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ στα διεθνή όργανα

Σήμερα το ευρώ είναι το δεύτερο σημαντικότερο νόμισμα του πλανήτη και η ζώνη του ευρώ αποτελεί συλλογικά τη δεύτερη σε μέγεθος οικονομική και εμπορική δύναμη παγκοσμίως. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αντλεί όλα τα δυνατά οφέλη σε διεθνές επίπεδο. Το θέμα της διεθνούς εκπροσώπησης της ζώνης του ευρώ παραμένει εκ των πραγμάτων αδιευθέτητο.

Σήμερα η θέση της προεδρίας στις διεθνείς συζητήσεις λαμβάνεται σίγουρα με τρόπο συναινετικό, αλλά συχνά διαμορφώνεται βάσει ενός συμβιβασμού που δεν επιτρέπει στην Ένωση να επιδείξει συλλογικά επαρκή εξουσία και ικανότητα πρωτοβουλίας.

Η Συνέλευση θα πρέπει να εξετάσει τα μέσα διευθέτησης αυτού του προβλήματος κατά τρόπο ρεαλιστικό, σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται ήδη στο άρθρο 111 της συνθήκης σχετικά με τη διεθνή εκπροσώπηση του ευρώ ή με τη θέση της Κοινότητας. Για να συμμετέχει στις διεθνείς νομισματικές και χρηματοοικονομικές συζητήσεις με τρόπο συνεκτικό, για να εκφράζεται με τρόπο ισχυρό και κυρίως σταθερό, η ζώνη του ευρώ θα ωφεληθεί εάν αντιπροσωπεύεται από την Επιτροπή, σε στενή συνεργασία με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς.

1.3.2. Διοικητική συνεργασία σε θέματα αστυνομίας

Σήμερα, η αστυνομική συνεργασία διέπεται από τις διατάξεις της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που αφορούν την αστυνομική και τη δικαστική συνεργασία σε ποινικά θέματα. Με την εγκατάλειψη της δομής των τριών αξόνων, η Επιτροπή εκτιμά ότι αρμόζει αυτός ο τομέας να υπαχθεί στους γενικούς κανόνες που ισχύουν για τις υπόλοιπες πολιτικές της Ένωσης. Έτσι, η νομοθεσία που είναι αναγκαία στον τομέα αυτόν, κυρίως για την ανάπτυξη της Europol, θα πρέπει να θεσπιστεί σύμφωνα με τη διαδικασία της συναπόφασης, κατά την οποία το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

Όσον αφορά τη **διοικητική συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών της αστυνομίας**, οι δραστηριότητες αυτές ανήκουν, λόγω της φύσης τους, στο πεδίο **αρμοδιότητας των εθνικών αρχών**. Στο βαθμό που θεωρείται σκόπιμη η ανάληψη πρωτοβουλιών στον τομέα αυτόν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι ευκαίριο να ληφθεί υπόψη η πείρα των εθνικών αρχών. Η Επιτροπή θα ασκήσει το δικαίωμα πρωτοβουλίας της ουσιαστικά και μόνον για να προτείνει μέτρα συνεργασίας. Τέλος, οι αποφάσεις του Συμβουλίου που καθορίζουν τον προγραμματισμό, τους όρους και το πεδίο συντονισμού των εθνικών ενεργειών σε αστυνομικά θέματα, θα μπορούσαν να λαμβάνονται με ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία ύστερα από μία μεταβατική περίοδο πέντε ετών στη διάρκεια της οποίας η Ένωση θα πρέπει να εγκρίνει τις ουσιαστικές αρχές που διέπουν αυτά τα ζητήματα.

1.3.3. Διεξαγωγή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας

Καθορισμός κοινών στόχων και συνεκτικότητα της εξωτερικής δράσης

Βασιζόμενο στην ιστορική συμφιλίωση των ευρωπαϊκών εθνών και των λαών, το ευρωπαϊκό οικοδόμημα εδραίωσε **την ειρήνη και τη σταθερότητα** στη δυτική Ευρώπη. Στο εξής, εξάγει αυτή τη σταθερότητα. Η διεύρυνση αποτελεί σίγουρα την πιο απτή πολιτική δράση που θα αναλάβει η Ένωση στη διάρκεια των επόμενων ετών, αλλά και την πιο αποφασιστική όσον αφορά την ασφάλεια της ηπείρου. Το άμεσο γειτονικό περιβάλλον της Ένωσης, νότια και ανατολικά, αποτελεί εκ των πραγμάτων τον προνομιούχο χώρο μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, σε μεγαλύτερο βαθμό από όσο η ήδη μακρόχρονη διατλαντική σχέση της Ένωσης καθώς και η εταιρική σχέση της με τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού.

Για να βαρύνει περισσότερο, η εξωτερική πολιτική της Ένωσης πρέπει να διαθέτει μία ικανότητα λήψης αποφάσεων σε θέματα **ασφάλειας και άμυνας**. Αυτή η εξέλιξη είναι επίσης αναγκαία για την προστασία των άμαχων πληθυσμών, π.χ. σε περίπτωση τρομοκρατικής επίθεσης από μη κρατικές οντότητες. Ύστερα από τον ψυχρό πόλεμο και με την εμφάνιση νέων μορφών τρομοκρατίας, η συλλογική αλληλεγγύη στην επικράτεια της Ένωσης καθώς και η αποστολή

δυνάμεων σε εξωτερικά πεδία συγκρούσεων στην υπηρεσία της ειρήνης, γίνονται τόσο σημαντικές όσο και η έννοια της άμυνας της ευρωπαϊκής επικράτειας. Πρέπει επίσης να ενθαρρυνθεί η ανάπτυξης της **ευρωπαϊκής βιομηχανίας εξοπλισμού**, στην υπηρεσία μιας κοινής αντίληψης των ειδικών απειλών που αντιμετωπίζουν οι Ευρωπαίοι και των ενεργειών που πρέπει να αναλάβουν εκτός της ευρωπαϊκής επικράτειας. Αυτές οι εξελίξεις δεν πρέπει φυσικά να επηρεάσουν την ειδική θέση ορισμένων κρατών μελών απέναντι σε ενέργειες που θα είχαν συνέπειες όσον αφορά την άμυνα, και η Συνέλευση πρέπει να λάβει υπόψη αυτές τις ιδιαιτερότητες.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να διαδραματίσει έναν ιδιαίτερο ρόλο όσον αφορά την **παγκοσμιοποίηση**. Ύστερα από τη διεύρυνση, η Ένωση θα είναι η πρώτη παγκόσμια οικονομία. Ως εκ τούτου η ικανότητά της να βαρύνει στην παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση θα ενισχυθεί, γεγονός που της επιβάλλει να λάβει υπόψη περισσότερο από ό,τι σήμερα τα συμφέροντα του υπόλοιπου κόσμου στις επιλογές οικονομικής πολιτικής της.

Από πολλές απόψεις, **οι Ευρωπαίοι θα μπορέσουν να υποστηρίξουν το κοινωνικό τους μοντέλο και να ασκήσουν καλύτερα και πληρέστερα τα δημοκρατικά δικαιώματά τους μέσα από την Ευρωπαϊκή Ένωση**, μέσα από τη συνεννόηση και τη συνένωση των πολιτικών βουλήσεων. Είναι πράγματι η Ευρώπη, πρωταγωνιστής σε διεθνές επίπεδο, αυτή που μπορεί να συμβάλει καλύτερα από άλλους στη διακυβέρνηση και τη σταθεροποίηση του διεθνούς συστήματος.

Η Ένωση πρέπει να μπορεί να δράσει κατά τρόπο πιο αποφασιστικό και πιο αποτελεσματικό υπέρ της βιώσιμης ανάπτυξης και να αντιμετωπίσει ορισμένους νέους κινδύνους, που τις περισσότερες φορές συνδέονται με τις σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές ανισορροπίες που παραμένουν ή που επιδεινώνονται στον πλανήτη. Η Ένωση οφείλει συνεπώς να υπερασπιστεί μια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη, η οποία θα στηρίζεται σε μία πολυμερή και πολυπολική οργάνωση της παγκόσμιας οικονομίας, σε αντιδιαστολή με κάθε ηγεμονική ή μονόπλευρη προσέγγιση. Για τον σκοπό αυτό, ενδέχεται να είναι αναγκαίο να συμπληρωθούν σε ορισμένα σημεία οι σημερινές αρμοδιότητες της Ένωσης. Σε κάθε περίπτωση, η Ένωση θα πρέπει να είναι σε θέση να προστατεύσει και να εκμεταλλευτεί πλήρως τη διεθνή διάσταση των εσωτερικών πολιτικών της και να διαθέτει τα αναγκαία εργαλεία και μέσα. Με αυτόν τον τρόπο η Ένωση θα εφαρμόσει στον εξωτερικό τομέα τις αρμοδιότητες που διαθέτει στον εσωτερικό τομέα.

Για να εξασφαλίσει τη συνεκτικότητα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και την ενιαία έκφραση των θέσεών της, η Επιτροπή συνέστησε στην ανακοίνωση που εξέδωσε στις 22 Μαΐου 2002 τη **συγχώνευση**, κάτω από ειδικές συνθήκες και βάσει χρονοδιαγράμματος που πρέπει να καθοριστεί, **των καθηκόντων του Υπατού Εκπροσώπου και εκείνες του Επιτρόπου που είναι αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις**. Αυτή η θεσμική εξέλιξη κατά στάδια πρέπει να συνοδεύεται, βάσει του σημερινού κεκτημένου, από την ενοποίηση και τη σταδιακή εναρμόνιση των διαφόρων διαστάσεων της εξωτερικής δράσης. Ό,τι εφαρμόζεται ήδη ευρέως στο εμπόριο πρέπει να ισχύσει και για τις εξωτερικές πτυχές των κοινών πολιτικών, ιδίως για τη βιώσιμη ανάπτυξη και τα οικονομικά και χρηματοδοτικά ζητήματα, είτε πρόκειται για τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης είτε για τις διαδικασίες απόφασης, ή για τους όρους εκπροσώπησης. Ωστόσο αυτό δεν θα μπορούσε να ισχύσει για τα θέματα άμυνας και τις ενέργειες που απαιτούν στρατιωτικές ικανότητες, για τις οποίες η Συνέλευση θα πρέπει εν καιρώ να διευκρινίσει τους μηχανισμούς και τους τρόπους εφαρμογής.

Θεσμική εξέλιξη κατά στάδια

Η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία του αξιώματος του *Γραμματέα της Ένωσης*, αντιπροέδρου της Επιτροπής, ο οποίος θα τελεί υπό ιδιαίτερο καθεστώς. Ο Γραμματέας της Ένωσης θα πρέπει να **διορίζεται με κοινή συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Προέδρου της Επιτροπής**. Θα έχει ατομική ευθύνη τόσο ενώπιον του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και ενώπιον του Προέδρου της Επιτροπής, οι οποίοι θα μπορούν να τον παύσουν από τα καθήκοντά του. Ως μέλος της Επιτροπής, θα είναι εξάλλου υπεύθυνος ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στο πλαίσιο της συλλογικής ευθύνης των μελών της Επιτροπής.

Αυτή η διπλή ευθύνη του Γραμματέα της Ένωσης επιτρέπει να επιτευχθεί **σημαντική θεσμική**

εξέλιξη, η οποία λαμβάνει υπόψη την ιδιαιτερότητα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας.

Στη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου που θα συμφωνηθεί, προτείνεται ο Γραμματέας της Ένωσης να ασκεί το **δικαίωμα πρωτοβουλίας** της Επιτροπής σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας **στο πλαίσιο των προσανατολισμών και των εντολών που του αναθέτει το Συμβούλιο ή μια ομάδα κρατών μελών που θίγονται πιο άμεσα από ένα συγκεκριμένο θέμα** και τα κοινά συμφέροντα των οποίων ενδεχομένως απαιτούν την ανάληψη δράσης από μέρους της Ένωσης.

Με τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, το Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής και αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, θα αποφανθεί σχετικά με τους τρόπους βάσει των οποίων ο Γραμματέας της Ένωσης **θα ασκήσει κατά τρόπο αυτόνομο το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας**. Κατά συνέπεια, το Συμβούλιο θα πρέπει επίσης να αποφανθεί για την εμβέλεια του **δικαιώματος πρωτοβουλίας των κρατών μελών ύστερα από τη μεταβατική περίοδο**. Υπό το πρίσμα των όσων προβλέπει σήμερα η συνθήκη ΕΚ (άρθρο 208), είναι ευκατὰ το Συμβούλιο, ή μία ομάδα κρατών μελών, να μπορεί να ζητήσει από τον Γραμματέα της Ένωσης, ύστερα από τη μεταβατική περίοδο, να υποβάλει στο Συμβούλιο οποιαδήποτε πρόταση κρίνει σκόπιμη για την επίτευξη των κοινών στόχων.

Από τη δημιουργία του αξιώματος του Γραμματέα της Ένωσης και στο εξής, οι προτάσεις της Επιτροπής σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας καθώς και οι αποφάσεις που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή τους θα εγκρίνονται από τον Γραμματέα της Ένωσης με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Επιτροπής, ενδεχομένως ύστερα από συζήτηση μεταξύ επιτρόπων.

Οι άλλες προτάσεις και αποφάσεις σε θέματα εξωτερικών σχέσεων (π.χ. το διεθνές εμπόριο και η ανάπτυξη) ή εσωτερικών πολιτικών (π.χ. η γεωργία ή το περιβάλλον) εξακολουθούν να εμπίπτουν στο πεδίο της αυτόνομης πρωτοβουλίας της Επιτροπής και να υπάγονται στην κανονική άσκηση των αρμοδιοτήτων των μελών της Επιτροπής. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής και ο Γραμματέας της Ένωσης πρέπει να εξασφαλίζουν τη συνεκτικότητα μεταξύ αυτών των προτάσεων και αποφάσεων και των ενεργειών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής.

Ο Γραμματέας της Ένωσης **θα εκπροσωπεί την Ένωση** ενώπιον τρίτων όσον αφορά τη διεξαγωγή των ενεργειών εξωτερικής πολιτικής και **θα είναι υπεύθυνος για την εφαρμογή των κοινών αποφάσεων**. Για το σκοπό αυτό πρέπει να διαθέτει ενιαία διοίκηση, η οποία θα δημιουργηθεί με βάση τους πόρους της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, της Επιτροπής και των κρατών μελών, θα υπόκειται στην εξουσία του και θα χρησιμοποιεί τη διοικητική υποδομή της Επιτροπής.

Οι εξωτερικές αντιπροσωπείες της Επιτροπής και τα γραφεία επαφής του Συμβουλίου θα αποτελέσουν αντιπροσωπείες της Ένωσης, τις οποίες θα διαχειρίζεται διοικητικά η Επιτροπή και οι οποίες θα υπόκεινται στην εξουσία του Γραμματέα της Ένωσης. Αυτή η διοικητική ενότητα είναι όντως αναγκαία για την αποτελεσματικότητα της κοινής δράσης.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι ο τρόπος διορισμού του Γραμματέα της Ένωσης, η ατομική ευθύνη του ενώπιον του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και οι ειδικοί όροι άσκησης του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής θα επιτρέψουν να διαμορφωθεί μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών η εμπιστοσύνη που είναι αναγκαία για τη διεξαγωγή μιας εξωτερικής πολιτικής πιο συνεκτικής και πιο αποτελεσματικής. Θεωρεί επίσης ότι αυτός ο στόχος της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας δικαιολογεί πλήρως την προσαρμογή των μεθόδων εργασίας της Επιτροπής και τον ειδικό έλεγχο που θα ασκεί το Συμβούλιο στις πρωτοβουλίες του Γραμματέα της Ένωσης και αντιπροέδρου της Επιτροπής.

1.3.4. Εξασφάλιση της εκτέλεσης των κοινών κανόνων

Όσον αφορά την **εκτέλεση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας**, σήμερα προβλέπεται ήδη στη συνθήκη

ότι αυτή **εμπίπτει κατ'αρχήν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής**, στο βαθμό που η εκτέλεση είναι αναγκαία σε επίπεδο Ένωσης και συνεπώς δεν επαφίεται στα κράτη μέλη. Ωστόσο η συνθήκη επιτρέπει στο Συμβούλιο την επιφύλαξη να μπορεί, σε συγκεκριμένες και εξαιρετικές περιπτώσεις, να ασκεί άμεσα τις αρμοδιότητες εκτέλεσης. Αυτή η εξαίρεση δημιουργεί μια σύγχυση όσον αφορά τον ρόλο του Συμβουλίου ως νομοθέτη σε σχέση με τον εκτελεστικό ρόλο της Επιτροπής και δεν συμβιβάζεται με το γεγονός ότι η νομοθετική λειτουργία ασκείται από δύο θεσμικά όργανα, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Θα πρέπει συνεπώς να καταργηθεί. Έτσι η **ευθύνη της Επιτροπής** για την εκτέλεση σε ευρωπαϊκό επίπεδο των όσων θα έχει αποφασίσει ο νομοθέτης καθίσταται σαφής και αδιαμφισβήτητη για τους πολίτες.

Κατά την άσκηση των **εκτελεστικών καθηκόντων** της στο πλαίσιο του νόμου, η Επιτροπή συλλέγει, στο πλαίσιο επιτροπών, τις γνώμες και την εμπειρογνωμοσύνη των εθνικών διοικήσεων που συχνά καλούνται να εφαρμόσουν στην πράξη την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Αυτές οι επιτροπές πρέπει να συνεχίσουν να υπάρχουν, όμως μόνον ως **συμβουλευτικές επιτροπές**. Για να επιτρέψει τον δημοκρατικό έλεγχο της δράσης της από τον νομοθέτη, η Επιτροπή ενημερώνει ταυτόχρονα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τα μέτρα που προτίθεται να λάβει· τα εν λόγω όργανα μπορούν να της γνωστοποιήσουν τη γνώμη τους, καθώς και, όταν αυτό προκύπτει, τις αντιρρήσεις τους. Η **Επιτροπή εξακολουθεί να είναι το υπεύθυνο όργανο για τη λήψη αποφάσεων** όσον αφορά τα εκτελεστικά μέτρα καθαυτά, σε αντίθεση με τη διαδικασία που προβλέπεται για την εκχώρηση νομοθετικών αρμοδιοτήτων.

Παράλληλα, ενδέχεται να είναι σκόπιμη η προσφυγή σε **ευρωπαϊκούς ρυθμιστικούς οργανισμούς** για την παροχή τεχνικής βοήθειας στα κοινοτικά όργανα, την εκπόνηση γνωμών και συστάσεων, την έκδοση μεμονωμένων αποφάσεων στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης νομοθετικής πράξης.

Εξυπακούεται ότι στους εν λόγω οργανισμούς δεν μπορούν να ανατεθούν ούτε οι αρμοδιότητες που η συνθήκη αναθέτει άμεσα στην Επιτροπή, ούτε εξουσία λήψης αποφάσεων σε τομείς όπου πρέπει να διαιτητεύσουν μεταξύ συγκρουόμενων δημόσιων συμφερόντων· επίσης οι οργανισμοί αυτοί δεν θα μπορούν να προβούν σε πολιτικές εκτιμήσεις ή σε πολύπλοκες οικονομικές αξιολογήσεις. Οι ίδιες οι υπάρχουσες συνθήκες δεν περιέχουν την **νομική βάση** πάνω στην οποία να στηριχθεί η δημιουργία τέτοιων οργανισμών. Άρα είναι σκόπιμο η συνταγματική συνθήκη να περιλαμβάνει μία διάταξη σχετικά με τα κριτήρια σύστασης, λειτουργίας και πολιτικού, νομικού και δημοσιονομικού ελέγχου αυτών των οργανισμών.

1.3.5. Εποπτεία της τήρησης των κοινών κανόνων

Η συνθήκη ανέθεσε στην Επιτροπή το γενικό καθήκον να **εποπτεύει την ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης**. Με τη διεύρυνση και για να διατηρηθεί η κανονική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, πρέπει να ενισχυθούν οι μηχανισμοί που προβλέπονται για τον σκοπό στη συνθήκη.

Όπως ίσχυε και στη συνθήκη ΕΚΑΧ, κανονικά θα πρέπει να ανατεθεί στην Επιτροπή το δικαίωμα να λαμβάνει αποφάσεις όταν διαπιστώνει παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος αμφισβητήσει την παράβαση που διαπιστώνει η Επιτροπή, η συνθήκη θα πρέπει να προβλέψει τη δυνατότητα για το εν λόγω κράτος μέλος να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Αυτή η καινοτομία, η οποία ενισχύει την ικανότητα της Επιτροπής να εξασφαλίζει τον ρόλο της ως θεματοφύλακα των συνθηκών, επιτρέπει την άσκηση πιο αποτελεσματικού ελέγχου όσον αφορά την τήρηση από μέρους των κρατών μελών των υποχρεώσεών τους. Σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο προσφέρει στα κράτη μέλη και στους οικονομικούς συντελεστές όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις για το βάσιμο των αποφάσεων της Επιτροπής¹.

Σε ορισμένους τομείς, ιδίως σε θέματα ανταγωνισμού όπου η εφαρμογή κοινών αρχών σε θέματα

¹ Αυτή η εξέλιξη δεν τροποποιεί την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να καθορίζει τα ποσά των ενδεχόμενων περιοδικών χρηματικών ποινών ή προστίμων που επιβάλλονται στα κράτη μέλη που διαπράττουν παραβάσεις.

κρατικών ενισχύσεων και ο σεβασμός από μέρους των επιχειρήσεων των συνθηκών ανταγωνισμού παραμένουν ουσιαστικής σημασίας, η **συνθήκη** αναθέτει άμεσα στην Επιτροπή την αυτόνομη εξουσία να λαμβάνει **μέτρα εφαρμογής των βασικών κανόνων**, οι οποίοι δεν ενυπάρχουν σε έναν συγκεκριμένο κοινοτικό νόμο αλλά **στην ίδια τη συνθήκη**. Η εξουσία εποπτείας της Επιτροπής στον τομέα αυτόν μπορεί να λάβει τη μορφή επί μέρους αποφάσεων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, γενικών εκτελεστικών μέτρων. Η συνταγματική συνθήκη πρέπει να προσδιορίζει σαφώς αυτές τις λειτουργίες.

1.4. Χρηματοδότηση των κοινών πολιτικών

Η Επιτροπή εκτιμά ότι η Συνέλευση πρέπει να **εξετάσει τους τρόπους χρηματοδότησης των κοινών πολιτικών**. Είναι σκόπιμο να μεταφερθούν καλύτερα στην πράξη οι διατάξεις της συνθήκης (άρθρο 269 ΕΚ) που προβλέπουν τη **χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ένωσης από ίδιους πόρους, στους οποίους συμβάλλουν τα κράτη μέλη και οι πολίτες**. Επίσης, σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να βρεθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ αυτών των διαφόρων συνεισφορών.

Αυτό το θέμα συνδέεται με πολλά ζητήματα που επεξεργάζεται η Συνέλευση: τη **δημοκρατία** (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει εξουσία σε θέματα πόρων), τη **διαφάνεια** (οι πολίτες δεν είναι σε θέση να αξιολογήσουν την προσωπική τους συνεισφορά στη χρηματοδότηση της Ένωσης) και την **αλληλεγγύη** (η καταβολή από τα κράτη μέλη συνεισφορών που συνδέονται με το ΑΕΠ, παρ'ότι έχει το πλεονέκτημα της ισότητας, δημιουργεί δυσμενείς συζητήσεις σχετικά με την αρχή της "δίκαιης επιστροφής"). Από αυτή την άποψη, ο προβληματισμός σχετικά με τη χρηματοδότηση της Ένωσης πρέπει να ληφθεί υπόψη στις συζητήσεις για τη νομιμότητα της δράσης της Ένωσης. Το ζήτημα της χρηματοδότησης της Ένωσης πρέπει να επανεξεταστεί, ενώ παράλληλα διατηρούνται τα κεκτημένα του σημερινού συστήματος: **ισότητα, αντιστοιχία εξόδων και εσόδων, απλότητα**. Η συνθήκη θα πρέπει να **διευρύνει την ικανότητα της Ένωσης να καθορίζει τους τρόπους χρηματοδότησής της**.

Η συνταγματική συνθήκη πρέπει να προβλέπει την έγκριση των **πολυετών δημοσιονομικών προοπτικών**, οι οποίες σήμερα εγκρίνονται με διοργανική συμφωνία, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής.

Κατά συνέπεια, οι διαδικασίες για την έκδοση της απόφασης για τους **ιδίους πόρους** και για την έγκριση του **ετήσιου προϋπολογισμού** θα μπορούν και αυτές να καταστούν ορθολογικότερες. Η Επιτροπή συστήνει η απόφαση περί **ιδίων πόρων να λαμβάνεται με οργανικό νόμο**, ο οποίος απαιτεί ενισχυμένες πλειοψηφίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Η Συνέλευση πρέπει να εξετάσει το ζήτημα της συμμετοχής σε αυτή την απόφαση **των εθνικών κοινοβουλίων**. Ο **προϋπολογισμός** θα εγκρίνεται από το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο** στο πλαίσιο διαδικασίας που εμπνέεται από τη **διαδικασία συναπόφασης**, με βάση σχέδιο της Επιτροπής. Η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών καταργείται.

Η Επιτροπή επιφυλάσσεται να εξετάσει ενδελεχώς αυτά τα θέματα εν καιρώ, σε μία σχετική ανακοίνωση.

Τέλος, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι έχει προτείνει¹ τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης **ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής**, για την **προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων της Ένωσης**. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η συνταγματική συνθήκη πρέπει να προβλέπει τη θέσπιση μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής· το καθεστώς και οι ουσιαστικοί όροι λειτουργίας της θα πρέπει να ρυθμιστούν στη συνέχεια με οργανικό νόμο.

¹ COM (2000) 608 τελικό· επίσης, η Πράσινη Βίβλος COM (2001)715

2. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Η Επιτροπή επιβεβαιώνει την προσήλωσή της στην ισορροπία των θεσμικών οργάνων και στην από κοινού άσκηση των εξουσιών, χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Μεταξύ διακυβερνητικής συνεργασίας και ομοσπονδιακών δομών, η κοινοτική μέθοδος μπόρεσε να χαράξει έναν δρόμο που συνδυάζει την αποτελεσματικότητα και το σεβασμό των εθνικών ταυτοτήτων. Κάθε σχέδιο μεταρρύθμισης των θεσμικών οργάνων πρέπει να σέβεται αυτή την ισορροπία και να αποφεύγει τη συγκρότηση νέων φορέων που θα καθιστούσαν τον μηχανισμό λήψης αποφάσεων λιγότερο ευκρινή και αποτελεσματικό. Ο σκοπός είναι να διαφυλαχθεί η πρωτοτυπία του συστήματος ενώ παράλληλα ενισχύεται η ευθύνη κάθε θεσμικού οργάνου και του δίνεται η δυνατότητα να ανταποκριθεί στην πρόκληση της διεύρυνσης.

2.1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Πρέπει να εδραιωθεί το **νομοθετικό καθήκον** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, **με τη γενίκευση της διαδικασίας συναπόφασης**.

Η αρχή της **ενιαίας εκλογικής διαδικασίας** σε όλα τα κράτη μέλη για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρέπει να τονιστεί εκ νέου στη συνταγματική συνθήκη. Η απόφαση του Συμβουλίου¹ για την τροποποίηση της πράξης εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία, επιτρέπει στο άμεσο μέλλον τη μετάβαση σε ένα πιο ομοιογενές εκλογικό σύστημα. Στη συνέχεια είναι ευκαίριο τα κράτη μέλη να εγκρίνουν αυτό το σύστημα το συντομότερο δυνατόν, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες, έτσι ώστε οι εκλογές του 2004 να διεξαχθούν βάσει αυτής της νέας εκλογικής διαδικασίας.

Για το μέλλον, η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι είναι σκόπιμο για την Ένωση ένας ορισμένος αριθμός ευρωβουλευτών να εκλέγεται από **ευρωπαϊκούς καταλόγους** που υποβάλλονται σε όλη την Ένωση στο σύνολο των ευρωπαϊών εκλογέων. Αυτοί θα πρέπει να προβούν σε δύο ψηφοφορίες: μία εθνική και την άλλη για τους βουλευτές αυτών των διακρατικών εκλογικών καταλόγων. Η καθιέρωση μιας τέτοιας οργάνωσης για τις ευρωπαϊκές εκλογές θα συμβάλει στην εδραίωση της δημοκρατίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

2.2. Το Συμβούλιο

Με τη διεύρυνση, το Συμβούλιο πρέπει να προσαρμόσει τη λειτουργία του, επεκτείνοντας έτσι τις μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη σύνοδό του της Σεβίλλης (Ιούνιος 2002).

2.2.1. Καθορισμός της ειδικής πλειοψηφίας

Για να μπορεί το Συμβούλιο να νομοθετεί και να διευθύνει τη δράση της Ένωσης, θα χρειαστεί να εγκαταλείψει τους τρόπους λήψης αποφάσεων που απαιτούν την ομοφωνία.

Η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία πρέπει να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της απλότητας και της δημοκρατικής νομιμότητας. Ακόμα, η Επιτροπή συστήνει στη Συνέλευση να αναθεωρήσει το πολύπλοκο σύστημα λήψης αποφάσεων που απορρέει από τη συνθήκη της Νίκαιας και να το αντικαταστήσει με τη **διττή απλή πλειοψηφία** που είχε προταθεί στο παρελθόν από την Επιτροπή. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου θα λαμβάνονται εφόσον συγκεντρώνουν την πλειοψηφία των κρατών μελών που αποτελούν την πλειοψηφία του πληθυσμού της Ένωσης. Αυτός ο κανόνας λήψης αποφάσεων έχει το πλεονέκτημα να είναι ευκρινέστερος και να αντιστοιχεί αμεσότερα στην ιδιαίτερη φύση της Ένωσης.

¹ Απόφαση του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2002 και της 23ης Σεπτεμβρίου 2002 (2002/772/EK, Ευρατόμ), ΕΕ L 283 της 21-10-2002

Η Επιτροπή προτείνει την κατάργηση της προσφυγής στην ομοφωνία. Αυτός ο κανόνας δεν πρέπει να ισχύει μόνον για την έγκριση της νομοθεσίας της Ένωσης, αλλά και για κάθε απόφαση του Συμβουλίου. Έτσι, ο διορισμός των μελών της εκτελεστικής επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας θα πρέπει να αποφασίζεται με ειδική πλειοψηφία, κατ' αναλογία των όσων αποφασίζονται στη συνθήκη της Νίκαιας σχετικά με τον διορισμό της Επιτροπής. Ωστόσο για ορισμένες ειδικές περιπτώσεις θα πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα το Συμβούλιο να αποφασίζει με πλειοψηφία υψηλότερη από την ειδική. Για αυτές τις ειδικές περιπτώσεις, η συνθήκη θα μπορούσε να προβλέψει τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο με **ενισχυμένη πλειοψηφία**· σε αυτές τις περιπτώσεις η απόφαση θα πρέπει να συγκεντρώνει την ευνοϊκή ψήφο των τριών τετάρτων των κυβερνήσεων που αντιπροσωπεύουν τα δύο τρίτα του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης.

2.2.2. Οργάνωση των εργασιών του Συμβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης μείωσε τον αριθμό των σχηματισμών του Συμβουλίου σε εννέα. Λαμβανομένου υπόψη του σημαντικού αριθμού των κρατών τα οποία, στη διευρυμένη Ευρώπη, δεν θα συμμετάσχουν αμέσως στη ζώνη του ευρώ, η μελλοντική συνταγματική συνθήκη θα πρέπει να δημιουργήσει ένα επίσημο όργανο λήψης αποφάσεων αποκλειστικά για τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτήν, το οποίο θα λειτουργήσει ως **Συμβούλιο Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων - Ευρωζώνης (Ecofin-eurozone)**.

Εξάλλου καλό θα ήταν να ενταθεί ο τρέχων προβληματισμός σχετικά με τη διάκριση μεταξύ νομοθετικών και εκτελεστικών καθηκόντων του Συμβουλίου, έτσι ώστε να καταστούν πιο διαφανείς οι εργασίες του Συμβουλίου.

Δύο κατηγορίες μέτρων, ανεξαρτήτως του προβληματισμού σχετικά με την προεδρία, μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο για τη συνέχεια και τη συνεκτικότητα των εργασιών του Συμβουλίου : ο **διοργανικός προγραμματισμός** των εργασιών της Ένωσης¹, που πλαισιώνει το έργο της προεδρίας, και η **εξωτερική εκπροσώπηση από τον Γραμματέα της Ένωσης**.

Για την **προεδρία του Συμβουλίου**, η Επιτροπή προτείνει να ληφθούν υπόψη αφενός η ανάγκη να ενισχυθεί η συνέχεια των εργασιών του Συμβουλίου και αφετέρου η σημασία του έργου αυτού όσον αφορά την κινητοποίηση των εθνικών διοικήσεων και την ανάδειξη της ευρωπαϊκής δέσμευσης κάθε κράτους μέλους.

Η Επιτροπή συστήνει να διατηρηθεί στο εξής η **εκ περιτροπής άσκηση της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων ανά εξάμηνο**, αλλά και της προεδρίας της επιτροπής των μόνιμων αντιπροσώπων, δεδομένου του γενικού έργου συντονισμού που επιτελούν αυτά τα όργανα.

Για τους άλλους σχηματισμούς του Συμβουλίου, η προεδρία θα μπορούσε να ασκείται από ένα **μέλος του Συμβουλίου που εκλέγεται από τους ομοτίμους του** για περίοδο ενός έτους. Αυτή η ρύθμιση έχει το πλεονέκτημα ότι επιτρέπει τη μεγαλύτερη συνέχεια των εργασιών του Συμβουλίου και ότι αναθέτει την προεδρία σε έναν ή μία καταξιωμένο (-η) υπουργό που χαίρει της εμπιστοσύνης των ομοτίμων του, ενώ παράλληλα εγγυάται ότι κάθε εθνική διοίκηση θα μπορεί να ασκεί τακτικά την προεδρία του Συμβουλίου.

Αυτό το σύστημα για την προεδρία πρέπει επίσης να ισχύει και για το Συμβούλιο Εξωτερικών Σχέσεων, γιατί δεν είναι ευκαίριο για τη θεσμική ισορροπία να επέλθει σύγχυση μεταξύ των καθηκόντων ενός προέδρου του Συμβουλίου, ο οποίος επιδιώκει τον συμβιβασμό, και των καθηκόντων υποβολής προτάσεων, εκτέλεσης και εξωτερικής εκπροσώπησης της Ένωσης.

¹ βλ. ανωτέρω, σημείο 1.1

2.3. Η Επιτροπή

2.3.1. Διορισμός και πολιτική ευθύνη της Επιτροπής

Η **Επιτροπή**, η οποία είναι υπεύθυνη για τον καθορισμό του γενικού συμφέροντος της Ένωσης, πρέπει να εξακολουθήσει να αντλεί τη δημοκρατική νομιμότητα της από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Για αυτόν τον λόγο η Επιτροπή συστηνει **την εκχώρηση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ισότιμων δικαιωμάτων** για τον διορισμό της Επιτροπής αλλά και για τον έλεγχο της δράσης της. Στο μέλλον, η Επιτροπή θα πρέπει να εξακολουθήσει να ασκεί τα καθήκοντά της κατά τρόπο ανεξάρτητο αλλά και να εδραιώσει την πολιτική ευθύνη της.

Ύστερα από την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η **συγκρότηση της Επιτροπής μπορεί να γίνεται** με τον ακόλουθο τρόπο:

- **εκλογή του Προέδρου** της Επιτροπής από το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**. Αυτός ο διορισμός εγκρίνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο·
- διορισμός του Γραμματέα της Ένωσης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατόπιν συμφωνίας με τον Πρόεδρο της Επιτροπής·
- διορισμός των **άλλων μελών** της Επιτροπής από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και κατόπιν συμφωνίας με τον Πρόεδρο της Επιτροπής·
- έγκριση της νεοσυσταθείσας Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Για να μπορέσει η Επιτροπή να διατηρήσει την αναγκαία ανεξαρτησία της ενώπιον των εθνικών και των κοιματικών συμφερόντων, η συνθήκη πρέπει να διευκρινίζει τους τρόπους με τους οποίους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορεί να υποβάλλει σε ψηφοφορία τις διάφορες υποψηφιότητες για την προεδρία της Επιτροπής και να αναφέρει ότι αυτή η ψηφοφορία θα διεξάγεται μυστικά με την πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Έχοντας έτσι δεχθεί το χρίσμα μιας ενισχυμένης διπλής νομιμότητας, η **Επιτροπή πρέπει να είναι υπόλογος τόσο ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου**, εφόσον καθένα από αυτά τα όργανα κατέχει το δικαίωμα να επικρίνει το έργο της Επιτροπής. Όπως είναι φυσικό, ο Πρόεδρος της Επιτροπής δεν θα συμμετέχει στις ενδεχόμενες διαβουλεύσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που αποσκοπούν στη διατύπωση μορφής κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

2.3.2. Σύσταση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Σύμφωνα με τους όρους της συνθήκης της Νίκαιας, η Επιτροπή αποτελείται από έναν επίτροπο ανά κράτος μέλος, μέχρις ότου διοριστεί η πρώτη Επιτροπή που θα έπεται της προσχώρησης του εικοστού έβδομου κράτους μέλους. Από εκείνη τη στιγμή και στο εξής, η Επιτροπή θα απαρτίζεται από έναν αριθμό επιτρόπων χαμηλότερο από εκείνον των κρατών μελών, η επιλογή των οποίων θα ακολουθεί ένα δίκαιο σύστημα εκ περιτροπής εκπροσώπησης των κρατών μελών.

Συνεπώς η επόμενη Επιτροπή θα απαρτίζεται από ένα υπήκοο κάθε κράτους μέλους. Η Επιτροπή εκτιμά ότι μία τέτοια σύσταση θα είναι σε θέση να λάβει καλύτερα υπόψη την πολυμορφία των εθνικών ανησυχιών ή αντιλήψεων στην περίοδο όπου ένας σημαντικός αριθμός νέων κρατών μελών προσχωρούν στην Ένωση.

Εν τούτοις, για να μπορέσει η Επιτροπή να αναλάβει τα εκτελεστικά καθήκοντά της αποτελεσματικά, **θα χρειαστεί να υποστεί μία αναδιάρθρωση** ήδη με την προσχώρηση των νέων κρατών μελών, με γνώμονα τις κυριότερες αποστολές της Ένωσης. Οι εξουσίες που ανατίθενται στον **Πρόεδρο της Επιτροπής** του επιτρέπουν να αποφασίσει την κατάλληλη δομή της Επιτροπής έτσι ώστε να διατηρεί την αποτελεσματικότητά του οργάνου αυτού. Έτσι προβλέπεται η πιθανότητα, υπό την εξουσία του Προέδρου, ορισμένοι αντιπρόεδροι ή επίτροποι να μπορούν να συντονίσουν τη δράση των συναδέλφων τους, τηρούμενης της αρχής της συλλογικότητας.

Για τον σκοπό αυτό, θα απαιτηθούν και άλλες προσαρμογές στη μελλοντική συνταγματική

συνθήκη. Όπως έχει ήδη προτείνει η Επιτροπή¹, ο Πρόεδρος πρέπει να διαθέτει επίσης μία πιο εκτεταμένη εξουσία πολιτικής κατεύθυνσης, και ιδίως να μπορεί να αντιτίθεται στις πρωτοβουλίες που δεν κρίνει κατάλληλες. Ακόμα θα χρειαστούν **νέοι εσωτερικοί κανόνες** βάσει των οποίων θα μπορούν οι επιτροπείς να λαμβάνουν ατομικά έναν μεγαλύτερο αριθμό αποφάσεων εξ ονόματος της Επιτροπής.

Στη συνέχεια, σε ένα πλαίσιο όπου τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ασκούν νέες αρμοδιότητες, όπου η Προεδρία του Συμβουλίου εξασφαλίζεται κατά τρόπο πιο σταθερό και αποτελεσματικό και όπου η Επιτροπή εδραιώνει τον ρόλο της όσον αφορά τα κυβερνητικά καθήκοντα, θα είναι σκόπιμο να περιοριστεί η σύνθεση της Επιτροπής σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στη συνθήκη της Νίκαιας.

2.4. Οι σχέσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των εθνικών κοινοβουλίων

Στο σύστημα κοινοβουλευτικής δημοκρατίας που χαρακτηρίζει τα κράτη μέλη της Ένωσης, ο έλεγχος που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στις κυβερνήσεις είναι το καλύτερο μέσο για να αποτυπωθεί η επιρροή τους στις δραστηριότητες της Ένωσης. Για να διευκολυνθεί η διεξαγωγή αυτού του ελέγχου, το πρωτόκολλο του Άμστερνταμ ενδέχεται να υποστεί ορισμένες μετατροπές. Όπως προβλέπει η ομάδα εργασίας της Συνέλευσης που ασχολείται με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, η Επιτροπή θα μπορεί **να διαβιβάσει άμεσα στα εθνικά κοινοβούλια τις νομοθετικές προτάσεις της, τα έγγραφα διαβούλευσης** (πράσινες βίβλοι, λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) και **τα έγγραφα προγραμματισμού** της (ετήσια στρατηγική πολιτικής, ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα και πρόγραμμα εργασίας).

Η Επιτροπή θα απαντά στα αιτήματα των εθνικών κοινοβουλίων που αποσκοπούν στο να ενισχύσουν τον διάλογο μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των εθνικών κοινοβουλίων.

Παράλληλα, η Επιτροπή εκτιμά ότι η **διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου** στον νομοθετικό τομέα θα επιτρέψει στα εθνικά κοινοβούλια να παρακολουθήσουν καλύτερα την εξέλιξη των συζητήσεων του Συμβουλίου. Ο έλεγχος του έργου των κυβερνήσεων μπορεί να ενισχυθεί με την καθιέρωση αμεσότερων δεσμών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και των εθνικών αντιπροσωπειών που εδρεύουν στο Συμβούλιο.

Όπως προτείνουν και οι ομάδες εργασίας της Συνέλευσης, η Επιτροπή θεωρεί σκόπιμο τα εθνικά κοινοβούλια να συμμετέχουν στον έλεγχο της τήρησης της αρχής της **επικουρικότητας**, χωρίς να εκφέρουν γνώμη σχετικά με την καταλληλότητα των προτάσεων. Ο εκ των προτέρων πολιτικός έλεγχος πρέπει να ασκείται καθ' όλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, και όχι αποκλειστικά αφού η Επιτροπή υποβάλλει τις προτάσεις της. Η Συνέλευση εξετάζει επίσης την πιθανότητα προσφυγής των εθνικών κοινοβουλίων και της Επιτροπής των Περιφερειών στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Στην περίπτωση που ο εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχος επιτρεπόταν στα εθνικά κοινοβούλια, η Επιτροπή εκτιμά ότι όλα τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε αυτόν, χωρίς για τον σκοπό αυτόν να είναι υποχρεωμένα να εκδώσουν κοινοποίηση στο πλαίσιο μηχανισμού ταχείας προειδοποίησης.

Η Επιτροπή φρονεί ότι η Συνέλευση πρέπει να συνεχίσει τον προβληματισμό της σχετικά με τα μέσα με τα οποία τα **εθνικά κοινοβούλια** θα συμμετάσχουν καλύτερα στη διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων. Πέρα από τις προτάσεις που αυτή τη στιγμή εξετάζονται από τις ομάδες εργασίας και αναφέρονται ανωτέρω, η Συνέλευση πρέπει να εμβαθύνει σε δύο θέματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για τα **εθνικά κοινοβούλια**:

– η βελτίωση των μέσων συντονισμού των οικονομικών πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει

¹ Προσαρμογή των οργάνων για την επιτυχία της διεύρυνσης, ανακοίνωση της Επιτροπής της 26ης Ιανουαρίου 2000 [COM (2000) 34 τελικό].

να συνοδεύεται από την **ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων**.

- τα **εθνικά κοινοβούλια** πρέπει να εκφράζουν την άποψή τους σχετικά με τους **τρόπους χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης**.

3. Η ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

Η Επιτροπή δέχθηκε με ιδιαίτερο ενδιαφέρον την πρόταση που της υπέβαλε ο Πρόεδρος της Συνέλευσης στις 28 Οκτωβρίου σχετικά με τη δομή της μελλοντικής συνταγματικής συνθήκης. Θεωρεί πράγματι ευκαταία τη σύνταξη μιας απλής και ευκρινούς συνταγματικής συνθήκης, με την οποία θα καθιερώνεται μία ενιαία νομική προσωπικότητα για την Ένωση. Όπως προβλέπεται και στο εν λόγω σχέδιο, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι ιδιαίτερα αναγκαίο να διατυπώνονται, σε ένα κείμενο συνταγματικής φύσης, οι **αξίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα** στα οποία στηρίζει τη δράση της η Ένωση.

Διατήρηση της ευελιξίας της δράσης της Ένωσης

Στη διάρκεια των συζητήσεων της την άνοιξη του 2002, η Συνέλευση είχε υπογραμμίσει τον κίνδυνο που ενέχει η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, η οποία θα επέφερε υπερβολική δυσκαμψία στη λειτουργία της Ένωσης. Είναι σημαντικό η μελλοντική συνταγματική συνθήκη να διακρίνει κατηγορίες αρμοδιοτήτων χωρίς όμως να υπερβαίνει τα όρια που είναι αναγκαία για την ορθή κατανόηση από μέρους των πολιτών των θεμελιωδών αποστολών της Ένωσης.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι η προσέγγιση που προτείνεται στο προσχέδιο συνθήκης που παρουσιάστηκε από το προεδρείο της Συνέλευσης δεν ανταποκρίνεται πλήρως σε αυτή την απαίτηση. Ειδικότερα, η διάκριση μιας κατηγορίας ενεργειών που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη από κοινού στο πλαίσιο της Ένωσης, βλάπτει τη σαφήνεια της συνθήκης και δεν αναγνωρίζει το γεγονός ότι η Ένωση σήμερα διεξάγει κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας σε θέματα αστυνομικής και ποινικής δικαστικής συνεργασίας.

Ως εκ τούτου η Επιτροπή συστήνει μία παρουσίαση των αρμοδιοτήτων που να αναδεικνύει αφενός τα **διάφορα επίπεδα έντασης** που χαρακτηρίζουν τη δράση της Ένωσης και αφετέρου την έκταση των ευθυνών της, χωρίς όμως να εισάγει τα στοιχεία δυσκαμψίας που είναι συνυφασμένα με έναν κατάλογο αρμοδιοτήτων. Θα μπορούσε λόγου χάρη να γίνεται η διάκριση στη συνθήκη μεταξύ των κύριων πολιτικών της Ένωσης, των συνοδευτικών πολιτικών και των συμπληρωματικών ενεργειών. Μία τέτοια παρουσίαση θα επέτρεπε να υπογραμμιστεί ότι σε πολλούς τομείς η Ένωση δεν διαθέτει παρά μόνον περιορισμένες αρμοδιότητες δράσης.

Διατήρηση του κεκτημένου

Το προσχέδιο συνταγματικής συνθήκης προβλέπει την αντικατάσταση των υπάρχουσών συνθηκών. Ωστόσο είναι αναγκαίο να **διαφυλαχθεί το κεκτημένο** πενήντα ετών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. **Συνεπώς δεν μπορεί να τεθεί θέμα αμφισβήτησης των πολιτικών** της Ένωσης με την ευκαιρία αυτή.

Ακόμα, επιβάλλεται σύνεση όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο παρουσιάζονται οι κοινές πολιτικές στη μελλοντική συνταγματική συνθήκη. Εκτός από μία γενική διάταξη σχετικά με τους στόχους, το προσχέδιο συνταγματικής συνθήκης που υποβλήθηκε στη Συνέλευση περιγράφει τις κοινές πολιτικές, όχι στο μέρος που πραγματεύεται το θεσμικό οικοδόμημα, αλλά μόνον σε ένα δευτερο μέρος. Αυτή η παρουσίαση δεν θα πρέπει με κανέναν τρόπο να αλλάξει το γεγονός ότι όλα τα μέρη της μελλοντικής συνταγματικής συνθήκης εμπίπτουν στο πεδίο του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης. Εξάλλου, εφόσον η μελλοντική συνθήκη δεν ταυτίζεται με το σύνταγμα ενός κράτους, έχει **ουσιαστική σημασία να διευκρινιστούν οι αποστολές της Ένωσης**, πριν να περιγραφούν οι αρμοδιότητες και τα θεσμικά όργανα.

Έναρξη ισχύος της μελλοντικής συνθήκης

Τίθεται το ερώτημα ποια θα είναι η σχέση της συνταγματικής συνθήκης και των υπάρχουσών συνθηκών. Οι τρόποι προσέγγισης και επίλυσης αυτού του ζητήματος είναι πολλοί.

Η Συνέλευση μπορεί ενδεχομένως να ακολουθήσει την κλασική οδό, θεσπίζοντας μία συνθήκη που

να τροποποιεί τις σημερινές συνθήκες, όπως αυτό έγινε και με τις συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας. Αυτή η προσέγγιση έχει το πλεονέκτημα ότι δεν τροποποιεί τις διατάξεις που αφήνονται अपαράλλαχτες από τη διαδικασία συνταγματοποίησης. Αντίθετα όμως οδηγεί σε μία επικάλυψη, δύσκολα κατανοήσιμη, των διαδοχικών κειμένων.

Η Συνέλευση θα μπορούσε επίσης να επιλέξει το ενδεχόμενο της αντικατάστασης των σημερινών συνθηκών από τη νέα συνταγματική συνθήκη. Αυτή η δεύτερη προσέγγιση έχει το πλεονέκτημα της απλότητας και επιτρέπει τη σαφή παρουσίαση των προκλήσεων και των συνεπειών της συνταγματικής διαδικασίας. Η ανασύνταξη του συνόλου των διατάξεων των σημερινών συνθηκών παρουσιάζει ωστόσο περισσότερους κινδύνους όσον αφορά τη σταθερότητα του κοινοτικού κεκτημένου.

Δυνάμει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η τροποποίηση των σημερινών συνθηκών απαιτεί την ομόφωνη απόφαση των κρατών και την επικύρωση από κάθε κράτος μέλος. Συνεπώς, είτε επιλεγθεί μία τροποποιητική συνθήκη είτε μία εντελώς νέα συνθήκη, υπάρχει ο κίνδυνος ορισμένα κράτη μέλη να μην είναι σε θέση να επικυρώσουν αυτό το κείμενο και το σύνολο της διαδικασίας να αποτύχει εξ αιτίας ενός κράτους μέλους.

Αυτό το ζήτημα καθώς και η πιθανότητα η μελλοντική συνταγματική συνθήκη να τεθεί σε ισχύ πριν από την επικύρωσή της από το σύνολο των κρατών μελών, πρέπει να εξεταστούν ενδελεχώς από τη Συνέλευση.
