

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Θέμα : Συγκεφαλαιωτική έκθεση της συνόδου της ολομέλειας
- Βρυξέλλες, 5 και 6 Δεκεμβρίου 2002 ¹

I. ΕΝΑΡΞΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΔΟΥ

1. Παρουσίαση από τον Πρόεδρο κ. Prodi της ανακοίνωσης της Επιτροπής

Ο Πρόεδρος κ. Giscard d'Estaing κήρυξε την έναρξη της συνόδου της ολομέλειας της Συνέλευσης και καλωσόρισε τον Πρόεδρο της Επιτροπής κ. Romano Prodi ο οποίος παρουσίασε στη συνέχεια την ανακοίνωση της Επιτροπής της 4ης Δεκεμβρίου 2002 για τη θεσμική αρχιτεκτονική (COM(2002) 728 final).

2. Απλούστευση των μέσων και των διαδικασιών

- συζήτηση σχετικά με την έκθεση της Ομάδας IX με Πρόεδρο τον κ. Amato (έγγρ. CONV 424/02)

i. Παρουσίαση της έκθεσης από τον κ. Amato

Ο κ. Amato τόνισε ευθύς εξ αρχής ότι η απλούστευση των διαδικασιών και των μέσων δεν αποτελεί απλώς τεχνικό ζήτημα αλλά έχει επίσης και πολιτικές διαστάσεις. Συγκεκριμένα, οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων ποικίλλουν ανάλογα με το κατά πόσον περιλαμβάνουν βασικές πολιτικές επιλογές.

¹ Τα πλήρη πρακτικά της συνόδου της ολομέλειας περιλαμβάνονται στην ιστοσελίδα : <http://european-convention.eu.int>

Όσον αφορά τα μέσα, ο κ. Amato επισήμανε ότι η έκθεση προτείνει τη μείωση του αριθμού τους από 15 σε 6, η δε διάκριση μεταξύ τους γίνεται βάσει των αποτελεσμάτων που επιφέρουν. Τα μέσα αυτά είναι :

- τα δεσμευτικά νομοθετικά μέσα : ο νόμος και ο νόμος-πλαίσιο, που πρόκειται να αντικαταστήσουν αντίστοιχα τους κανονισμούς και τις οδηγίες. Ορισμένες «αποφάσεις» που τη στιγμή αυτή λαμβάνονται στο πλαίσιο των λεγόμενων επικουρικών αρμοδιοτήτων θα λάβουν επίσης τη μορφή «νόμου».
- τα δεσμευτικά μη νομοθετικά μέσα : η απόφαση και ο κανονισμός.
- τα μη δεσμευτικά μέσα : η σύσταση και η γνώμη.

Τα μέσα αυτά θα χρησιμοποιηθούν επίσης για τις ανάγκες των σημερινών τίτλων V και VI της ΣΕΕ. Συγκεκριμένα, στον τίτλο V, το κύριο μέσο θα είναι η «απόφαση ΚΕΠΠΑ» (και η «εκτελεστική απόφαση ΚΕΠΠΑ»), ενώ οι νόμοι και οι νόμοι-πλαίσιο θα χρησιμοποιούνται στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

Οι λεγόμενες «άτυπες» πράξεις (συμπεράσματα, ψηφίσματα, ανακοινώσεις, ...) διατηρούνται για λόγους ευελιξίας αλλά η χρησιμοποίησή τους πρέπει να γίνεται μόνο στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται χρήση τυπικής πράξης. Όσον αφορά την ανοικτή μέθοδο συντονισμού, ο κ. Amato τόνισε ότι η Ομάδα εισηγείται να αναγνωριστεί η ύπαρξή της στη Συνταγματική Συνθήκη, διευκρινίζοντας εκ παραλλήλου ότι αυτός το τρόπος συντονισμένης δράσης των κρατών μελών δεν είναι δυνατόν να αντικαταστήσει τη δράση της Ένωσης στους τομείς όπου της έχει αναγνωριστεί αρμοδιότητα.

Όπως εξήγησε ο κ. Amato, η Ομάδα εργασίας θέλησε να ορίσει την έννοια της νομοθετικής πράξης ως πράξης που περιέχει τα θεμελιώδη στοιχεία ενός τομέα ή νέες πολιτικές επιλογές. Ο νομοθέτης θα διατηρήσει ένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ως προς την ερμηνεία της έννοιας αυτής. Προκειμένου δε να παρακινηθεί ο νομοθέτης να μην ασχολείται με τις τεχνικές πτυχές και τις λεπτομέρειες μιας πράξης, προβλήθηκε η ιδέα ενός νέου τύπου πράξης, της «κατ' εξουσιοδότηση πράξης», με την οποία θα αναπτύσσονται λεπτομερώς ή θα τροποποιούνται ορισμένα στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης στο πλαίσιο εξουσιοδότησης που θα καθορίζεται από τον νομοθέτη. Κατ' αρχήν είναι η Επιτροπή που θα εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση. Αλλά ο κ. Amato επισήμανε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως αυτές που εμπίπτουν στις ενδεχόμενες εκτελεστικές συνθήσεις του Συμβουλίου (Ecofin, εξωτερικές υποθέσεις, αστυνομική συνεργασία), το Συμβούλιο θα μπορεί και αυτό να εκδίδει τέτοιες κατ' εξουσιοδότηση πράξεις. Η απόφαση προσφυγής σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ανήκει στον ίδιο τον νομοθέτη. Η εξουσιοδότηση υπόκειται σε μηχανισμούς ελέγχου που θα καθορίζονται από τον νομοθέτη στη νομοθετική πράξη.

Όσον αφορά τις εκτελεστικές πράξεις, ο κ. Amato τόνισε ότι όταν αυτές απαιτείται να εκδίδονται στο επίπεδο της Ένωσης για την εκτέλεση ενός «νόμου» (αντί από τα κράτη μέλη όπως είναι ο γενικός κανόνας), θα εκδίδονται κατ' αρχήν από την Επιτροπή ή σε ορισμένες περιπτώσεις από το Συμβούλιο (άρθρο 202 της ΣΕΚ). Θα πρέπει να προβλεφθεί ότι θα μπορούν να εκδίδονται επίσης από τις ρυθμιστικές αρχές (οργανισμούς). Τέλος, ορισμένες πράξεις που εκδίδονται απ' ευθείας βάσει των Συνθηκών επίσης δεν είναι νομοθετικής φύσεως (εσωτερική οργάνωση των οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, διορισμοί, τεχνικές δραστηριότητες της Επιτροπής ή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εφαρμογή βασικών πολιτικών επιλογών που περιέχονται στη Συνθήκη).

Όσον αφορά τις διαδικασίες, ο κ. Amato επισήμανε ότι ο μεγάλος αριθμός τους είναι απλώς φαινομενικός και ότι προκύπτει ιδίως από τις πολλές παραλλαγές που υπάρχουν σχετικά με τη διαβούλευση με ορισμένα όργανα ή οργανισμούς. Η έκθεση συνιστά να γενικευτεί η διαδικασία συναπόφασης σε όλες τις νομοθετικές πράξεις και να συνδυάζεται με την ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, εκτός ορισμένων εξαιρέσεων. Η διαδικασία συνεργασίας (που καλύπτει τη στιγμή αυτή τέσσερις νομικές βάσεις) θα καταργηθεί και θα αντικατασταθεί κατά περίπτωση με τη διαδικασία συναπόφασης ή απλής γνώμης. Η διαδικασία σύμφωνης γνώμης θα χρησιμοποιείται μόνο για τη σύναψη ορισμένων διεθνών συμφωνιών. Όσο για τις νομικές βάσεις που προβλέπουν τη στιγμή αυτή την απλή γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα πρέπει να επανεξεταστούν σε συνάρτηση με τις αρχές που περιλαμβάνονται στην έκθεση.

Ο κ. Amato επισήμανε επίσης ότι η έκθεση της Ομάδας εκτιμά ότι η διαδικασία συναπόφασης λειτουργεί ικανοποιητικά στο σύνολό της. Η σύνθεση της επιτροπής συνδιαλλαγής θα μπορούσε να καταστεί πιο ευέλικτη χωρίς να θιγεί η ισοτιμία Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Το μονοπώλιο πρωτοβουλίας της Επιτροπής δεν θα πρέπει να τεθεί υπό αμφισβήτηση αλλά θα πρέπει να ενισχυθούν οι μηχανισμοί που ήδη προβλέπονται στα άρθρα 192 και 108 της ΣΕΚ, σύμφωνα με τα οποία το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο μπορούν να ζητήσουν από την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετική πρόταση. Τέλος, ορισμένες διατυπώσεις θα πρέπει να αναθεωρηθούν από γλωσσική άποψη.

Όσον αφορά τη διαδικασία του προϋπολογισμού, το Σύνταγμα θα μπορούσε να περιλαμβάνει ορισμένες αρχές σχετικά με τον προϋπολογισμό (αρχές της ισορροπίας, της ενότητας του προϋπολογισμού, της ετήσιας κατάρτισης, της δημοσιονομικής πειθαρχίας, κλπ.). Η έκθεση προτείνει εξ άλλου την απλούστευση της ετήσιας διαδικασίας, εφόσον η πειθαρχία ως προς τις δαπάνες θα είναι εξασφαλισμένη, ιδίως με τη τυπική εγγραφή στη Συνθήκη δημοσιονομικών προοπτικών που θα καθορίζουν ανώτατα όρια δαπανών τόσο συνολικά όσο και κατά τομείς.

Τέλος, ο κ. Amato ολοκλήρωσε την παρουσίασή του με την επισήμανση του συγκεκριμένου τμήματος της έκθεσης που αφορά τη διαφάνεια, όπου προτείνεται ιδίως τα θεσμικά όργανα να συνεδριάζουν δημοσίως όταν ασκούν νομοθετικές αρμοδιότητες, και την ποιότητα της νομοθεσίας.

ii. συζήτηση στην ολομέλεια

Υπήρξε ευρεία συναίνεση σχετικά με τη γενική προσέγγιση της έκθεσης.

Ως προς την απλούστευση των πράξεων της Ένωσης, η μεγάλη πλειοψηφία των ομιλητών συμφώνησε με την έκθεση της Ομάδας. Πράγματι, το σύνολο των ομιλητών τάχθηκε υπέρ της ριζικής μείωσης των νομικών μέσων της Ένωσης (από 15 σε 6). Τα μέλη της Συνέλευσης τάχθηκαν επίσης υπέρ της αλλαγής της ονομασίας των δύο κύριων νομοθετικών μέσων, του «κανονισμού» και της «οδηγίας», σε «νόμο» και «νόμο-πλαίσιο» αντίστοιχα, όροι που είναι περισσότερο κατανοητοί στους πολίτες και οι οποίοι αντικατοπτρίζουν καλύτερα τον νομοθετικό χαρακτήρα των πράξεων. Ο όρος «κανονισμός» θα χρησιμοποιείται μόνο για την έκδοση εκτελεστικών πράξεων ή «κατ' εξουσιοδότηση πράξεων» (στην περίπτωση που γίνει δεκτή η έννοια αυτή από τη Συνέλευση). Κατά συνέπεια, όλοι οι ομιλητές συμφώνησαν να περιοριστούν τα νομικά μέσα της Ένωσης στα εξής : «νόμος της ΕΕ», «νόμος-πλαίσιο της ΕΕ», «απόφαση» (με μεγαλύτερη εμβέλεια από αυτή που έχει τώρα), «κανονισμός», «σύσταση» και «γνώμη». Συμφώνησαν επίσης να εφαρμοστούν τα μέσα αυτά και στους τομείς που καλύπτονται τη στιγμή αυτή από τους τίτλους V και VI της ΣΕΕ.

Μερικά μέλη της Συνέλευσης επέστησαν την προσοχή στην ανάγκη να είναι λιγότερο λεπτομερείς οι «νόμοι-πλαίσιο» ώστε να αφεθεί στα κράτη μέλη μεγαλύτερη ευχέρεια στην εφαρμογή τους.

Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης ζήτησαν τη δημιουργία ενός νέου τύπου πράξης, του «οργανικού νόμου», που θα είναι κατώτερης τάξεως σε σχέση με το Σύνταγμα αλλά ανώτερος από τον νόμο.

Τέλος, διατυπώθηκαν δισταγμοί για την εγγραφή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στη Συνταγματική Συνθήκη.

Ως προς την ιεράρχηση των πράξεων της Ένωσης, πολλά μέλη της Συνέλευσης δέχθηκαν την ιδέα της εισαγωγής στη Συνθήκη μιας ιεράρχησης των νομικών πράξεων της Ένωσης στα πλαίσια της οποίας ο «νόμος» και ο «νόμος-πλαίσιο» θα χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό των θεμελιωδών στοιχείων ή των πολιτικών επιλογών σε συγκεκριμένο τομέα. Η λύση αυτή δίνει τη δυνατότητα στον νομοθέτη να επικεντρώσει την προσοχή του στα όντως ουσιαστικά στοιχεία ενός τομέα και να απαλλαγεί, εάν το επιθυμεί, από τη θέσπιση κανόνων τεχνικής μάλλον φύσεως. Για τη μεγάλη πλειοψηφία των ομιλητών, η συναπόφαση πρέπει να αποτελεί τον γενικό κανόνα για την έκδοση τέτοιων πράξεων, αν και θα πρέπει να προβλεφθούν εξαιρέσεις.

Η εισαγωγή στη Συνθήκη ενός δευτέρου επιπέδου πράξεων «κατ' εξουσιοδότηση», με τις οποίες θα αναπτύσσονται λεπτομερώς ή θα τροποποιούνται ορισμένα μη βασικά στοιχεία των νομοθετικών πράξεων, δίχασε τους ομιλητές. Ορισμένοι υποστήριξαν την πρόταση της Ομάδας εργασίας ενώ άλλοι, προτού αποφανθούν, επιθυμούν να λάβουν περισσότερες διευκρινίσεις ως προς το θέμα αυτό καθώς και ως προς την οριοθέτηση των πράξεων αυτών σε σχέση με τις εκτελεστικές πράξεις.

Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης τόνισαν ότι είναι σημαντικό να προβλεφθεί στη Συνταγματική Συνθήκη ένας μηχανισμός ανάκλησης (call-back) υπέρ του νομοθέτη όταν αυτός προσφεύγει στον μηχανισμό της κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας.

Τονίστηκε επίσης ιδιαίτερα η ανάγκη να δοθεί μεγαλύτερη ευχέρεια στα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των πράξεων της Ένωσης σε εθνικό επίπεδο.

Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης αναφέρθηκαν εξ άλλου στην ανάγκη τροποποίησης του άρθρου 202 της ΣΕΚ προκειμένου να προβλεφθεί ότι, όταν πρόκειται για πράξεις που εκδίδονται με συναπόφαση, οι εκτελεστικές εξουσίες ανατίθενται από το Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο. Ορισμένα μέλη επισήμαναν ότι θα πρέπει να απλουστευτούν οι υπάρχουσες επιτροπές εάν εισαχθεί στη Συνταγματική Συνθήκη ο μηχανισμός των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

Ως προς τις διαδικασίες, προέκυψε ευρεία συναίνεση υπέρ της γενίκευσης της διαδικασίας συναπόφασης για την έκδοση νομοθετικών πράξεων. Ωστόσο, ορισμένα μέλη της Συνέλευσης υπογράμμισαν ότι θα πρέπει να προβλεφθούν εξαιρέσεις σε ορισμένους τομείς ιδιαίτερα ευαίσθητους για συγκεκριμένα κράτη μέλη. Αναφέρθηκαν σχετικά ο κοινωνικός τομέας, ο τομέας της φορολογίας και αυτός της γεωργίας. Άλλα μέλη της Συνέλευσης τόνισαν ότι, εάν προβλεφθούν εξαιρέσεις, αυτές θα πρέπει να είναι λιγοστές και σαφώς προσδιορισμένες.

Μερικά μέλη της Συνέλευσης επιθυμούν η διαδικασία συναπόφασης να επεκταθεί και στις τέσσερις νομικές βάσεις που εμπίπτουν τη στιγμή αυτή στη διαδικασία συνεργασίας, ενώ άλλα μέλη προτιμούν μάλλον τη διαδικασία απλής γνώμης. Μερικοί ζήτησαν να απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου για τη σύναψη όλων των διεθνών συμφωνιών, προκειμένου να ενισχυθεί ο δημοκρατικός έλεγχος της διεθνούς δράσης της Ένωσης (ιδίως σε θέματα εμπορικής πολιτικής).

Ως προς την εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης, πολλά μέλη αναφέρθηκαν στο ζήτημα της εκπροσώπησης του Συμβουλίου στα πλαίσια της επιτροπής συνδιαλλαγής επειδή θεωρούν ότι η ιδιαίτερη σημασία της συγκεκριμένης φάσης καθιστά αναγκαία την παρουσία Υπουργών.

Πολλοί ομιλητές αναφέρθηκαν επίσης στο ζήτημα της ομοφωνίας. Μερικοί ζήτησαν να καταργηθεί εντελώς αυτός ο τρόπος λήψεως αποφάσεων, ακόμα και σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Αρκετοί κρίνουν ότι η ομοφωνία πρέπει να διατηρηθεί αλλά μόνο σε εντελώς έκτακτες περιπτώσεις. Προτάθηκε επίσης να αντικατασταθεί η ομοφωνία, σε ορισμένες περιπτώσεις, από την ειδική πλειοψηφία (ή την «ενισχυμένη» ειδική πλειοψηφία). Για ορισμένα μέλη της Συνέλευσης ωστόσο η ομοφωνία πρέπει οπωσδήποτε να διατηρηθεί σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα κι αν εφαρμόζεται η διαδικασία συναπόφασης.

Όσον αφορά τη διαδικασία του προϋπολογισμού, προέκυψε ευρεία συναίνεση ως προς την ανάγκη να εγγραφούν σε ένα ειδικό άρθρο της Συνταγματικής Συνθήκης οι βασικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία του προϋπολογισμού της Ένωσης. Αντίθετα, υπήρξε διχογνωμία όσον αφορά την απλούστευση της διαδικασίας του προϋπολογισμού όταν αυτή έχει ως αποτέλεσμα την τροποποίηση της υπάρχουσας θεσμικής ισορροπίας, πράγμα που θεωρείται απαράδεκτο από πολλούς ομιλητές. Ειδικότερα, τονίστηκε ότι η κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών θα έχει ως συνέπεια να μην αναγνωρίζεται το δικαίωμα του Συμβουλίου να έχει την τελευταία λέξη για τις γεωργικές δαπάνες που κρίνονται ως ευαίσθητες.

Άλλα μέλη της Συνέλευσης υποστήριξαν τις προτάσεις της έκθεσης που αφορούν την ετήσια διαδικασία (απλουστευμένη συναπόφαση με την τελευταία λέξη να ανήκει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) εφόσον προβλεφθούν εγγυήσεις για τον έλεγχο των δαπανών. Αναφέρθηκαν σχετικά ιδίως στην απονομή νομικής ισχύος στους μηχανισμούς δημοσιονομικής πειθαρχίας που καθιερώνονται με τις δημοσιονομικές προοπτικές, καθώς και στη διατήρηση του πρωταρχικού ρόλου του Συμβουλίου ως προς τους ίδιους πόρους της Ένωσης και την έγκριση των εν λόγω προοπτικών. Τέλος, μερικοί ομιλητές ζήτησαν να εφαρμόζεται η διαδικασία της συναπόφασης στην έγκριση των δημοσιονομικών προοπτικών, στον ετήσιο προϋπολογισμό και στο σύστημα των ιδίων πόρων.

Όσον αφορά τη διαφάνεια και την ποιότητα της νομοθεσίας, πολλά μέλη της Συνέλευσης αναφέρθηκαν στην ανάγκη εξασφάλισης της δημοσιότητας των εργασιών του Συμβουλίου όταν ενεργεί ως νομοθέτης. Άλλα μέλη επίσης τόνισαν ότι είναι ανάγκη να εξασφαλιστεί η ποιότητα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και ιδίως η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη καθώς και με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές που συχνά επιφορτίζονται με την εφαρμογή της. Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης έκριναν ότι η χρήση των «*sunset clauses*» (ρήτρες λήξεως ισχύος) θα μπορούσαν να συμβάλουν στη βελτίωση της ποιότητας της ισχύουσας νομοθεσίας.

iii) Συμπεράσματα

Στο τέλος της συζήτησης, ο Πρόεδρος διαπίστωσε ότι υπάρχει συναίνεση για τη ριζική μείωση των νομικών μέσων της Ένωσης από τα 15 σημερινά μέσα σε 6 τα οποία θα φέρουν ονομασίες περισσότερο σύμφωνες με τις παραδόσεις των κρατών μελών, πράγμα που θα δώσει τη δυνατότητα στους πολίτες να αντιλαμβάνονται καλύτερα τα αποτελέσματά τους και τις πηγές νομιμοποίησής τους. Τα μέσα αυτά θα είναι τα ακόλουθα :

- ο νομοθέτης θα έχει στη διάθεσή του δύο δεσμευτικά μέσα, τον «νόμο» και τον «νόμο-πλαίσιο» που θα αντικαταστήσουν τον «κανονισμό» και την «οδηγία» και θα χρησιμοποιούνται επίσης και στους τομείς που καλύπτονται από τους τίτλους V και VI της Συνθήκης της Ένωσης, οι οποίοι όμως θα διατηρήσουν την ιδιαιτερότητά τους εάν αυτό αποδειχθεί αναγκαίο.
- θα υπάρχουν μετά οι «κανονισμοί» και οι «αποφάσεις» που θα χρησιμοποιούνται μόνο για τις δεσμευτικές πράξεις που εκδίδονται από την εκτελεστική εξουσία ως κατ' εξουσιοδότηση πράξεις και εκτελεστικές πράξεις.
- τέλος, θα υπάρχουν τα μη δεσμευτικά μέσα, δηλαδή οι «συστάσεις» και οι «γνώμες» που θα διατηρήσουν τα σημερινά χαρακτηριστικά τους.

Ο Πρόεδρος διαπίστωσε ότι η ιδέα ενός νομοθετικού συστήματος τριών επιπέδων στα πλαίσια της εισαγωγής μιας ιεράρχησης των πράξεων στη Συνθήκη έγινε γενικά ευνοϊκά δεκτή από τα μέλη της Συνέλευσης, αν και τονίζεται ότι ορισμένα στοιχεία του συστήματος αυτού θα πρέπει να διευκρινιστούν καλύτερα στη συνέχεια. Σχετικά με το θέμα αυτό, η Συνταγματική Συνθήκη θα καθιερώσει την έννοια της νομοθετικής πράξης, η οποία θα είναι μια πράξη που εκδίδεται απ' ευθείας βάσει της Συνθήκης και θα περιέχει θεμελιώδεις αρχές και βασικές πολιτικές επιλογές σε συγκεκριμένο τομέα. Θα εναπόκειται στον νομοθέτη να αποφασίζει κατά περίπτωση ποια θα είναι η εμβέλεια της έννοιας αυτής.

Ο Πρόεδρος προέβη στη συνέχεια στη διαπίστωση ότι προς το παρόν δεν υπάρχει συναίνεση για την εισαγωγή μιας νέας κατηγορίας πράξεων, των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, των οποίων τελικός σκοπός θα ήταν η απαλλαγή του νομοθέτη από τα υπερβολικά τεχνικά ή λεπτομερή στοιχεία των νομοθετικών πράξεων, παρέχοντάς του έτσι τη δυνατότητα να συγκεντρώνει την προσοχή του στα ουσιώδη θέματα. Πρόκειται για πράξεις που θα εκδίδονται κατά κανόνα από την Επιτροπή κατ' εξουσιοδότηση του νομοθέτη και με τις οποίες θα αναπτύσσονται λεπτομερέστερα ή θα τροποποιούνται ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία των νομοθετικών πράξεων. Η εξουσιοδότηση αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται από τη δυνατότητα εκ νέου ανάληψης της διαδικασίας από τον νομοθέτη. Ο Πρόεδρος ανακοίνωσε ότι αργότερα θα υποβληθούν λεπτομερέστερες προτάσεις σχετικά με την έννοια των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και την οριοθέτησή τους έναντι των εκτελεστικών πράξεων, ώστε να μπορέσει η Συνέλευση να λάβει θέση.

Ο Πρόεδρος αναφέρθηκε στη συνέχεια στο τρίτο επίπεδο της ιεράρχησης των πράξεων που προτείνεται από την Ομάδα, το οποίο αποτελείται από τις εκτελεστικές πράξεις ή πράξεις εφαρμογής. Οι πράξεις αυτές εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και μόνο εκτάκτως μπορούν να εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, κατά κανόνα από την Επιτροπή σύμφωνα με ρυθμίσεις που θα καθοριστούν βάσει του άρθρου 202 της ΣΕΚ («επιτροπολογία»). Δεδομένου ότι ορισμένα μέλη της Συνέλευσης έκριναν ότι η προτεινόμενη νέα ιεράρχηση των πράξεων θα έχει επιπτώσεις στους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Επιτροπής, ο Πρόεδρος δήλωσε ότι το ζήτημα της απλούστευσης των επιτροπών θα πρέπει να εξεταστεί αναλυτικότερα. Έκρινε επίσης ότι η διατύπωση του άρθρου 202 θα πρέπει να αναθεωρηθεί ώστε να ληφθεί υπόψη η νομοθετική εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της συναπόφασης.

Ο Πρόεδρος διαπίστωσε ότι πολλά μέλη της Συνέλευσης υποστηρίζουν την πρόταση της Ομάδας να καταστεί η συναπόφαση ο γενικός κανόνας για την έκδοση νομοθετικών πράξεων, με ορισμένες εξαιρέσεις όμως για διάφορους λόγους. Ο Πρόεδρος προσέθεσε ότι πρέπει να αποφευχθεί το ενδεχόμενο μεγάλου αριθμού εξαιρέσεων και ότι οι εξαιρέσεις αυτές θα πρέπει να είναι σαφώς προσδιορισμένες.

Κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι η διαδικασία συνεργασίας θα πρέπει να καταργηθεί και να αντικατασταθεί, κατά περίπτωση, από την απλή γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή από τη συναπόφαση και ότι η διαδικασία σύμφωνης γνώμης θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο για την έγκριση ορισμένων διεθνών συμφωνιών.

Ο Πρόεδρος διαπίστωσε ακόμα ότι υπάρχει συναίνεση σχετικά με την πρόταση της Ομάδας να συμπεριληφθούν σε ενιαίο άρθρο του Συντάγματος οι σημαντικότερες αρχές που διέπουν τη διαδικασία του προϋπολογισμού, συγκεκριμένα η ετήσια κατάρτισή του, η ενότητά του, η ισορροπία μεταξύ εσόδων και δαπανών, η δημοσιονομική πειθαρχία, η επάρκεια των μέσων, η εκ των προτέρων έκδοση πράξης που να δικαιολογεί μια δαπάνη και η πλήρης χρηματοδότηση από ίδιους πόρους. Η τελευταία αυτή αρχή θέτει το ζήτημα της διαδικασίας για τη δημιουργία αυτών των πόρων.

Αντίθετα, ο Πρόεδρος έκρινε ότι οι προτάσεις σχετικά με τη διαδικασία του προϋπολογισμού εξακολουθούν να αποτελούν αντικείμενο επιφυλάξεων που θα πρέπει να εξεταστούν στη συνέχεια, ιδίως όσον αφορά τον προγραμματισμό των δαπανών.

Τέλος, ο Πρόεδρος δήλωσε ότι το Προεδρείο θα εκπονήσει προτάσεις για τα θέματα αυτά, στις οποίες θα λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις που εκφράστηκαν κατά τη συζήτηση, και θα αρχίσει τη σύνταξη κειμένων.

3. Παρουσίαση από τον κ. Dehaene της προόδου των εργασιών της Ομάδας VII «Εξωτερική Δράση»

Ο κ. Dehaene παρουσίασε συνοπτικά την πρόοδο που έχει επιτελεστεί στις εργασίες της Ομάδας της οποίας προεδρεύει και ακολούθησε σύντομη ανταλλαγή απόψεων. Η τελική έκθεση της Ομάδας θα εξεταστεί στην προσεχή σύνοδο της ολομέλειας της Συνέλευσης.

4. Παρουσίαση από τον κ. Barnier της προόδου των εργασιών της Ομάδας VIII «Άμυνα»

Ο κ. Barnier επίσης αναφέρθηκε στα κύρια θέματα που εξέτασε η Ομάδα εργασίας του, η οποία θα εγκρίνει την τελική της έκθεση στις 10 Δεκεμβρίου 2002. Και η έκθεση αυτή θα περιληφθεί στην ημερήσια διάταξη της επόμενης συνόδου της ολομέλειας. Πραγματοποιήθηκε σύντομη ανταλλαγή απόψεων.

5. Δημιουργία της Ομάδας εργασίας XI «Κοινωνική Ευρώπη»

Ο Πρόεδρος ανακοίνωσε τη σύσταση της Ομάδας αυτής, που θα προεδρεύεται από τον κ. Κατηφόρη, εκπρόσωπο της ελληνικής κυβέρνησης. Η Ομάδα εκλήθη να υποβάλει την τελική της έκθεση στα τέλη Ιανουαρίου 2003, ώστε να συζητηθεί κατά τη σύνοδο της ολομέλειας στις 6/7 Φεβρουαρίου.

6. Ασφάλεια και Δικαιοσύνη

- **Συζήτηση επί της έκθεσης της Ομάδας X με Πρόεδρο τον κ. Bruton (έγγρ. CONV 426/02)**

i. Παρουσίαση της έκθεσης από τον κ. Bruton

Ο κ. Bruton, Πρόεδρος της Ομάδας εργασίας X «Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη», παρουσίασε την έκθεσή του (CONV 426/02). Υπογράμμισε ιδιαίτερα τις προσδοκίες των πολιτών στον τομέα αυτό και την ανάγκη να υπάρξει ανταπόκριση σε αυτές τις προσδοκίες μέσω μιας ισχυρής πολιτικής δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη συνέχεια εξέθεσε συνοπτικά τις κύριες προτάσεις της έκθεσης όπως :

- Η σύσταση να καταργηθεί η δομή των πυλώνων και να ενσωματωθούν οι διατάξεις του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης σε ένα ενιαίο άρθρο της Συνθήκης,
- Η αντικατάσταση των «συμβάσεων», «αποφάσεων-πλαίσιο» και «αποφάσεων» που προβλέπονται στο άρθρο 34 της ΣΕΕ από «νόμους» και «νόμους-πλαίσιο»,
- Η βούληση της Ομάδας να επεκτείνει τη διαδικασία συναπόφασης και την ειδική πλειοψηφία σε όσο το δυνατόν περισσότερους τομείς, δεδομένου ότι η ομοφωνία θα έχει ως αποτέλεσμα – ιδίως μετά τη διεύρυνση – βέβαιες εμπλοκές καθώς και αποδυνάμωση του περιεχομένου των πράξεων,
- Η προσέγγιση των στοιχείων αντικειμενικής υπόστασης και των ποινών σε ορισμένους τομείς του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας,
- Η ανάγκη να προβλεφθεί στο Σύνταγμα η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων (σε ποινικές και αστικές υποθέσεις),

- Η βούληση ενός μέρους της Ομάδας εργασίας να καθιερωθεί η διαδικασία συναπόφασης και η ειδική πλειοψηφία και στα μέτρα δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις όσον αφορά τις πτυχές του οικογενειακού δικαίου που σχετίζονται με τη γονική μέριμνα,
- Ορισμένα μέτρα για τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον τομέα αυτό.

ii. Συζήτηση στην ολομέλεια

Σχεδόν 40 μέλη της Συνέλευσης (βλ. επισυναπτόμενο κατάλογο) έλαβαν μέρος στη συζήτηση που ακολούθησε την παρουσίαση. Γενικά, οι αναλύσεις που περιέχονται στην έκθεση και οι προτάσεις που αναπτύσσονται σε αυτήν έγιναν ευνοϊκά δεκτές από τους περισσότερους ομιλητές. Πολλά μέλη της Συνέλευσης εξέφρασαν στην αρχή της ομιλίας τους την ικανοποίησή τους για τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν και για τις προτάσεις της Ομάδας εργασίας.

Οι δύο «χρυσοί κανόνες» ή βασικές αρχές που προτάθηκαν από την Ομάδα στην έκθεσή της έγιναν ευνοϊκά δεκτές. Η ευρύτατη πλειοψηφία των μελών της Ομάδας τάχθηκε υπέρ της ενσωμάτωσης των διατάξεων του «τρίτου πυλώνα» σε ένα κοινό πλαίσιο. Ορισμένα μέλη ζήτησαν όλες οι διατάξεις που αφορούν τον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης να ενταχθούν σε ένα ενιαίο κεφάλαιο της Συνθήκης. Επί πλέον, σημειώθηκε ευρεία συναίνεση ότι ο σαφέστερος διαχωρισμός της νομοθετικής δραστηριότητας από την επιχειρησιακή συνεργασία στον τομέα αυτό αποτελεί όντως πλεονέκτημα.

Οι συστάσεις της έκθεσης σχετικά με τις πολιτικές για το άσυλο, τη μετανάστευση, τους συνοριακούς ελέγχους και τις θεωρήσεις, με τις οποίες ζητείται ιδίως η δημιουργία γενικότερων νομικών βάσεων, η εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας και της συναπόφασης, καθώς και η καθιέρωση της γενικής αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, εγκρίθηκαν από τη μεγάλη πλειοψηφία των ομιλητών. Ορισμένα μέλη ζήτησαν επίσης να υπάρξει μια σαφής νομική βάση που θα επιτρέψει τη δημιουργία νομικού καθεστώτος για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν από μακρού χρόνου στην Ένωση. Ένα μέλος της Συνέλευσης τόνισε ότι η αρμοδιότητα της Ένωσης σε θέματα μετανάστευσης δεν θα πρέπει να καλύπτει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

Όσον αφορά τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, μια σειρά ομιλητών επέμειναν ότι είναι ανάγκη να σημειωθεί πρόοδος στην εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας και της συναπόφασης στη συνεργασία σε θέματα οικογενειακού δικαίου, ή τουλάχιστον σε ορισμένες πτυχές του δικαίου αυτού όπως η γονική μέριμνα. Ορισμένοι άλλοι εξέφρασαν επιφυλάξεις ως προς το θέμα αυτό. Ένα μέλος της Συνέλευσης πρότεινε να μπορεί το Συμβούλιο να καθορίζει, ομόφωνα, τα θέματα που εμπίπτουν στη διαδικασία αυτή. Ορισμένα μέλη ζήτησαν επίσης να διευρυνθεί η εμβέλεια της νομικής βάσης σε θέματα αστικού δικαίου, με την κατάργηση της σύνδεσης με την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ή/και την ύπαρξη διασυννοριακών επιπτώσεων.

Το σύνολο σχεδόν των μελών της Συνέλευσης υποστήριξε την αναμόρφωση των νομικών μέσων και την αντικατάσταση αυτών που προβλέπονται στο άρθρο 34 της ΣΕΕ με τους «νόμους» και τους «νόμους-πλαίσιο». Ένας πολύ μικρός αριθμός μελών εξέφρασαν ωστόσο αμφιβολίες ως προς το αν θα μπορούσαν τα μέσα αυτά να εφαρμοστούν χωρίς αλλαγές σε όλους τους τομείς που εμπίπτουν τη στιγμή αυτή στον συγκεκριμένο πυλώνα, ή ισχυρίστηκαν ότι οι οδηγίες (ή οι νόμοι-πλαίσιο) δεν θα έχουν άμεσα αποτελέσματα.

Οι συστάσεις της Ομάδας για τον καλύτερο προσδιορισμό των νομικών βάσεων της Συνθήκης στους τομείς της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις έγιναν ευρύτατα δεκτές. Η καθιέρωση στη Συνθήκη της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων (σε ποινικές και αστικές υποθέσεις) εγκρίθηκε από όλους· ταυτόχρονα, πολλοί ομιλητές υπογράμμισαν ότι θα χρειαστούν σε ορισμένους τομείς κοινές στοιχειώδεις διατάξεις (ή, κατά τη διατύπωση ορισμένων, ένα «κοινό υπόβαθρο» μάλλον) για την προσέγγιση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας. Πολλά μέλη της Συνέλευσης τόνισαν εξ άλλου ότι θα πρέπει να υπάρξουν κοινά πρότυπα όσον αφορά τα δικαιώματα των φυσικών προσώπων κατά την ποινική διαδικασία, πέραν αυτών που εγγυάται η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και αντανακλώνται στον Χάρτη.

Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης έκριναν ότι θα πρέπει να επιτραπεί η προσέγγιση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου σε ευρύτερο πεδίο από αυτό που προτείνεται στην έκθεση της Ομάδας. Τα μέλη αυτά διατύπωσαν επιφυλάξεις ως προς την εφαρμογή ενός αυστηρού κριτηρίου «διακρατικής διάστασης» ή για το γεγονός ότι ο «κατάλογος εγκλημάτων» δεν θα μπορεί να τροποποιηθεί παρά μόνο ομόφωνα. Άλλα μέλη επισήμαναν ωστόσο ότι, κατά τη γνώμη τους, μόνο μια ακριβής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων – όπως προτείνεται στην έκθεση, με την εγγραφή ιδίως ενός «καταλόγου εγκλημάτων» στη Συνθήκη – θα καθιστούσε δυνατή την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας στους τομείς αυτούς.

Η μεγάλη πλειοψηφία των ομιλητών αναγνώρισε ότι η ειδική πλειοψηφία και η συναπόφαση πρέπει να αποτελέσουν τον γενικό κανόνα στους τομείς του σημερινού «τρίτου πυλώνα», η δε ομοφωνία να προβλεφθεί μόνο για έκτακτες περιπτώσεις. Ο αναλυτικός προσδιορισμός από την Ομάδα των τομέων που θα περάσουν στην ειδική πλειοψηφία ή που θα συνεχίσουν να αποτελούν αντικείμενο ομοφωνίας θεωρήθηκε από πολλούς ομιλητές ως ικανοποιητική συμβιβαστική λύση ή ως καλή βάση εργασίας, παρά το γεγονός ότι ορισμένοι διατύπωσαν επιφυλάξεις για τον ένα ή τον άλλο τομέα ή έκριναν ότι απαιτείται περαιτέρω διεξοδική εξέταση. Ένα μέλος της Συνέλευσης δήλωσε ότι μπορεί να δεχθεί την ειδική πλειοψηφία αλλά έχει επιφυλάξεις σχετικά με τη συναπόφαση. Ένα άλλο μέλος ζήτησε μεταβατική περίοδο για τη μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία και εκτίμησε ότι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής πρέπει να γίνει ομόφωνα. Ορισμένα μέλη τόνισαν ότι υπάρχει κίνδυνος πλήρους εμπλοκής, και επομένως παύσης οποιασδήποτε νομοθετικής δραστηριότητας, μετά τη διεύρυνση στους τομείς που ενδέχεται να παραμείνουν στον κανόνα της ομοφωνίας και πρότειναν την άμβλυνση αυτού του κανόνα με την προσφυγή στην ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία.

Σχετικά με το δικαίωμα πρωτοβουλίας στα θέματα του «τρίτου πυλώνα», μια σειρά ομιλητών χαιρέτισαν την πρόταση της Ομάδας να γίνονται δεκτές οι πρωτοβουλίες που υποβάλλονται από ομάδα κρατών μελών των οποίων ο αριθμός υπερβαίνει συγκεκριμένο όριο. Μερικά μέλη της Συνέλευσης αμφισβήτησαν ωστόσο τη σκοπιμότητα του δικαιώματος πρωτοβουλίας των κρατών μελών σε τομείς της νομοθεσίας που καλύπτονται από τη συναπόφαση. Εξέφρασαν την προτίμησή τους για μια διάταξη που θα υποχρεώνει την Επιτροπή να αιτιολογεί την τυχόν άρνησή της να δώσει συνέχεια σε έκκληση του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου να εκπονήσει νομοθετική πρόταση.

Η πρόταση της Ομάδας να δοθεί στην Επιτροπή το δικαίωμα να κινεί, ως «θεματοφύλακας της Συνθήκης», διαδικασίες παράβασης σε όλους τους τομείς έγινε γενικά δεκτή, καθώς επίσης και η πρόταση να γίνει μεγαλύτερη χρήση των μηχανισμών «αξιολόγησης από ομοτίμους» (οι οποίοι, κατά τη γνώμη ορισμένων, ενέχουν ιδιαίτερη σημασία για την καθιέρωση της εφαρμογής της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές υποθέσεις).

Ορισμένα μέλη της Συνέλευσης τόνισαν τη σημασία των εξωτερικών σχέσεων στις πολιτικές του τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Ένα μέλος της Συνέλευσης ζήτησε να εξετάσει η Ομάδα εργασίας «Εξωτερική Δράση» το ενδεχόμενο να εξασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη θα μπορέσουν να διατηρήσουν επαρκή ελευθερία κινήσεων στην εξωτερική τους δράση στους τομείς αυτούς.

Η μεγάλη πλειοψηφία των μελών της Συνέλευσης είναι της γνώμης ότι οι γενικοί κανόνες που ισχύουν για το Δικαστήριο πρέπει να καταστούν εφαρμόσιμοι στους τομείς του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Μερικά άλλα μέλη, αν και δέχονται κατ' αρχήν τη θέση αυτή, ζήτησαν ωστόσο, παρά την κατάργηση των πυλώνων, να διατηρηθούν τα όρια της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου σχετικά με τα αστυνομικά μέτρα και τα μέτρα δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές (βλ. άρθρο 35 § 5 της ΣΕΕ). Άλλα μέλη δέχονται μεν τις προτάσεις της Ομάδας, εφιστούν όμως την προσοχή στον φόρτο εργασίας που θα μπορούσε να προκύψει για το Δικαστήριο σε ορισμένους τομείς όπως το άσυλο. Τα μέλη αυτά ζητούν κατά συνέπεια να συμπεριληφθεί το ζήτημα της μεταρρύθμισης του Δικαστηρίου στις συζητήσεις της Συνέλευσης για τα θεσμικά όργανα.

Ως προς τις επιχειρησιακές πτυχές, οι περισσότεροι από τους ομιλητές έκριναν ότι η σημερινή κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική και χαιρέτισαν τις προτάσεις που υποβάλλει η Ομάδα στην έκθεσή της.

Η προοπτική της έγκρισης από το Συμβούλιο ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενός πολυετούς προγράμματος δράσης έγινε ευνοϊκά δεκτή από πολλά μέλη της Συνέλευσης παρ' όλο που ορισμένοι εξέφρασαν αμφιβολίες ως προς το θέμα αυτό.

Η πρόταση δημιουργίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου μιας δομής ενισχυμένης συνεργασίας, βάσει του άρθρου 36 της ΣΕΕ, που θα καλύπτει τον συντονισμό ολόκληρου του φάσματος των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων αστυνόμευσης και ασφάλειας (αστυνομική συνεργασία, διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ Ευρωπόλ και Eurojust, αξιολόγηση από ομοτίμους, πολιτική προστασία) έγινε ευνοϊκά δεκτή. Ένα μέλος της Συνέλευσης έκρινε ότι η πρόταση αυτή αποτελεί απλώς ένα πρώτο βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση και ότι θα πρέπει να δημιουργηθεί μια θέση υπευθύνου ή ύπατου εκπροσώπου για τον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Ως προς την Ευρωπόλ, πολλά μέλη της Συνέλευσης δήλωσαν ότι συμφωνούν με τον καλύτερο ορισμό στη Συνθήκη των αρμοδιοτήτων της με την εισαγωγή μιας νέας νομικής βάσης. Μερικοί ζήτησαν να δοθούν στην Ευρωπόλ, υπό ορισμένους όρους, πραγματικές εξουσίες έρευνας και δράσης στο σύνολο της επικράτειας των κρατών μελών και οι προσαρμογές που θα επέλθουν στο καταστατικό της και στον τρόπο λειτουργίας της να εγκριθούν με ειδική πλειοψηφία. Άλλοι εξέφρασαν επιφυλάξεις ως προς το θέμα αυτό. Το ζήτημα του δημοκρατικού ελέγχου της Ευρωπόλ εθίγη κατ' επανάληψη και πολλοί ομιλητές εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την προοπτική ενός καλύτερου ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Άλλοι, αν και συμμερίζονται την άποψη αυτή, ζήτησαν στον δημοκρατικό έλεγχο να συμμετέχουν και τα εθνικά κοινοβούλια, τη δε πρόταση της Ομάδας να συμμετέχουν τα εθνικά κοινοβούλια στην εξέταση των ετήσιων εκθέσεων της Ευρωπόλ τη θεωρούν πολύ ανεπαρκή.

Ως προς τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, πολλοί ομιλητές έκριναν ότι θα πρέπει να επιτευχθεί σταδιακά ένα πραγματικό κοινό σύστημα ενοποιημένης διαχείρισης. Ένα μέλος της Συνέλευσης εξ άλλου εκτίμησε ότι η διαδικασία αυτή έχει ήδη δρομολογηθεί με πειραματικές εφαρμογές σε ορισμένες υποψήφιες χώρες. Η ανάγκη αλληλεγγύης, μεταξύ άλλων και οικονομικής, μεταξύ των κρατών μελών επίσης τονίστηκε από πολλούς ομιλητές.

Πολλά μέλη της Συνέλευσης δήλωσαν ότι υποστηρίζουν τις προτάσεις της Ομάδας σχετικά με την Eurojust, ιδίως την πρόταση θέσπισης μιας νέας νομικής βάσης. Ζήτησαν δε να δοθούν στην Eurojust τα αναγκαία μέσα για τη μελλοντική της ανάπτυξη.

Το θέμα του Ευρωπαϊού Εισαγγελέα ή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, που συχνά συνδέεται με την ανάλυση της Eurojust, αποτέλεσε αντικείμενο διεξοδικής συζήτησης από τα μέλη της Συνέλευσης. Ορισμένα μέλη τόνισαν τη σαφή κατ' αρχήν αντίθεσή τους σε οποιαδήποτε σχετική προοπτική. Υπογράμμισαν ιδίως ότι οι διαφορές των νομικών καθεστώτων μεταξύ ορισμένων κρατών μελών καθιστούν δύσκολη τη δημιουργία μιας θέσης Ευρωπαϊού Εισαγγελέα ή μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Άλλα μέλη τόνισαν ότι η Eurojust θα πρέπει να ανοίξει τον δρόμο για τη δημιουργία θέσης Ευρωπαϊού Εισαγγελέα. Κατά την άποψη ορισμένων, οι σχετικές αποφάσεις πρέπει να ληφθούν με ειδική πλειοψηφία. Θεωρούν τα συμπεράσματα της Ομάδας ως προς το θέμα αυτό πολύ άτολμα. Πολλοί ομιλητές επισήμαναν επίσης ότι, εφόσον δημιουργηθεί μια τέτοια θέση εισαγγελέα, αυτός θα πρέπει να είναι αρμόδιος μόνο για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Αντίθετα άλλοι κρίνουν ότι θα πρέπει να ασκεί ευρύτερες αρμοδιότητες που θα καλύπτουν και άλλα σοβαρά εγκλήματα.

Μεταξύ των οριζόντιων θεμάτων που περιλαμβάνονται στην έκθεση, αυτό του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων είναι εκείνο που συζητήθηκε περισσότερο. Όλοι οι ομιλητές που έλαβαν τον λόγο επί του θέματος αυτού τόνισαν την ιδιαίτερη ευθύνη των εθνικών κοινοβουλίων στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Μερικά μέλη της Συνέλευσης έκριναν ως ικανοποιητικές τις σχετικές προτάσεις της έκθεσης, ενώ άλλα μέλη τις θεωρούν ανεπαρκείς.

Το ζήτημα των μηχανισμών προαιρετικής συμμετοχής (opting in και opting out) συζητήθηκε πολύ λίγο και απλώς τονίστηκε, όπως αναφέρει και η έκθεση, ότι θα πρέπει να εξεταστεί σε ευρύτερα πλαίσια.

Μετά τις παρεμβάσεις των ομιλητών, ο κ. Bruton έδωσε ορισμένες απαντήσεις ή διευκρινίσεις και στη συνέχεια ο Πρόεδρος της Συνέλευσης ανέλαβε να συναγάγει τα αναγκαία συμπεράσματα από τη συζήτηση

iii. Συμπεράσματα

Ο Πρόεδρος εξέφρασε την ικανοποίησή του για την ευνοϊκή υποδοχή της οποίας έτυχαν σε γενικές γραμμές τα αποτελέσματα της Ομάδας εργασίας. Υπογράμμισε τη σπουδαιότητα του θέματος που εξετάστηκε και των προτεινόμενων λύσεων. Επισημάνει δε ότι υπάρχει ευρεία συναίνεση ως προς τα ακόλουθα στοιχεία :

- Ενοποίηση των διατάξεων που περιλαμβάνονται αυτή τη στιγμή στον τίτλο VI της ΣΕΕ με εκείνες της Συνθήκης ΕΚ. Η ενοποίηση αυτή θα οδηγήσει στην κατάργηση του τρίτου πυλώνα,
- Αντικατάσταση των «συμβάσεων», των «αποφάσεων-πλαίσιο» και των «αποφάσεων» από «νόμους» και «νόμους-πλαίσιο»,
- Ως προς τη νομοθετική διαδικασία, η συνήθης διαδικασία θα είναι αυτή της συναπόφασης, με το Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Ο κατάλογος των πράξεων που περιλαμβάνεται στην έκθεση είναι αποτέλεσμα συμβιβαστικής λύσης που επιτεύχθηκε στην Ομάδα και συνιστά καλή βάση για τις μελλοντικές εργασίες,
- Εγγραφή στο Σύνταγμα της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων (σε αστικές και ποινικές υποθέσεις),
- Σε θέματα θεωρήσεων, ασύλου και μετανάστευσης, η Ένωση θα ενεργεί σύμφωνα με τη διαδικασία συναπόφασης με ειδική πλειοψηφία και στη Συνθήκη θα αναγνωρίζεται η αρχή της αλληλεγγύης,
- Το Σύνταγμα πρέπει να περιέχει κατάλληλες νομικές βάσεις, ακριβέστερες από τις υπάρχουσες, που θα επιτρέπουν την προσέγγιση ορισμένων πτυχών του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας. Θα πρέπει να καταρτιστεί κατάλογος εγκλημάτων – για τα οποία θα μπορούσε να υπάρξει προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών – στον οποίο θα λαμβάνονται υπόψη τόσο η ειδική βαρύτητά τους όσο και οι διασυνοριακές επιπτώσεις τους,
- Ο ρόλος της Επιτροπής θα ενισχυθεί, ιδίως με το να της παρασχεθεί η δυνατότητα να προσφεύγει ενώπιον του Δικαστηρίου σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις του,
- Πρέπει να σημειωθεί πρόοδος στα θέματα του αστικού δικαίου που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις,
- Στα επιχειρησιακά θέματα, οι εργασίες του Συμβουλίου πρέπει να συντονιστούν καλύτερα. Η Ευρωπόλ και η Eurojust πρέπει να ενισχυθούν όπως προτείνεται από την Ομάδα εργασίας,

Τέλος, σχετικά με την ενδεχόμενη δημιουργία θέσης Ευρωπαίου Εισαγγελέα ή Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, ο Πρόεδρος σημείωσε τις διαφορές απόψεων που εκφράστηκαν και ζήτησε να υπάρξει εμβάθυνση των εργασιών ως προς το θέμα αυτό.

Ο Πρόεδρος ολοκλήρωσε στη συνέχεια τα συμπεράσματά του λέγοντας ότι η Συνέλευση θα επανέλθει στο θέμα του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης βάσει των προτάσεων άρθρων που θα υποβάλει το Προεδρείο.

II. ΕΠΟΜΕΝΗ ΣΥΝΟΔΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗΣ

Ο Πρόεδρος ανακοίνωσε ότι η επόμενη σύνοδος της Συνέλευσης θα διεξαχθεί την Παρασκευή 20 Δεκεμβρίου, στις 9:30. Θα αφιερωθεί στην εξέταση των εκθέσεων των Ομάδων εργασίας VII «Εξωτερική Δράση» και VIII «Άμυνα».

Σύνοδος της ολομέλειας, 5 - 6 Δεκεμβρίου 2002

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΟΜΙΛΗΤΩΝ

σύμφωνα με τη σειρά που έλαβαν τον λόγο

2. Απλούστευση των μέσων και των διαδικασιών

- συζήτηση επί της έκθεσης της Ομάδας ΙΧ με Πρόεδρο τον κ. AMATO (έγγρ. CONV 424/02)

κ. Valéry GISCARD d'ESTAING, Πρόεδρος
 κ. Giuliano AMATO, Αντιπρόεδρος
 κ. Gijls de VRIES – Κάτω Χώρες (κυβέρνηση)
 κ. Klaus HÄNSCH – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Louis MICHEL – Βέλγιο (κυβέρνηση)
 κ. Alain LAMASSOURE – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Παναγιώτης ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ – Ελλάδα (κυβέρνηση)
 κ. Lamberto DINI – Ιταλία (κοινοβούλιο)
 κ. Dominique de VILLEPIN – Γαλλία (κυβέρνηση)
 κ. Elmar BROK – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Alfonso DASTIS – Ισπανία (κυβέρνηση)
 κ. Ivan KORCOK – Σλοβακία (κυβέρνηση)
 (Μπλε κάρτες : Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)
 κ. Paolo PONZANO - Επιτροπή
 κ. Joschka FISCHER – Γερμανία (κυβέρνηση)
 κ. Carlos CARNERO – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Pierre LEQUILLER – Γαλλία (κοινοβούλιο)
 κ. Joachim WUERMEILING – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Μιχαήλ ΑΤΤΑΛΙΔΗΣ – Κύπρος (κυβέρνηση)
 κ. Diego LOPEZ GARRIDO – Ισπανία (κοινοβούλιο)
 κ. Wolfgang SENFF – Γερμανία (κοινοβούλιο)
 κ. Henning CHRISTOPHERSEN – Δανία (κυβέρνηση)
 (Μπλε κάρτες : Heathcoat Amory, Einem, Speroni)
 κ. Andrew DUFF – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Henrik HOLOLEI – Εσθονία (κυβέρνηση)
 κ. Valdo SPINI – Ιταλία (κοινοβούλιο)
 κ. Hannes FARNLEITNER – Αυστρία (κυβέρνηση)
 κ. Dick ROCHE – Ιρλανδία (κυβέρνηση)
 κα Maria BERGER – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Peter HAIN – Ηνωμένο Βασίλειο (κυβέρνηση)
 κ. Jens-Peter BONDE – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Göran LENNMARKER – Σουηδία (κοινοβούλιο)
 κ. Jürgen MEYER – Γερμανία (κοινοβούλιο)
 κ. Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS – Πορτογαλία (κοινοβούλιο)
 κ. Johannes VOGGENHUBER – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κ. Matti VANHANEN – Φινλανδία (κοινοβούλιο)
 κ. Ernâni LOPES – Πορτογαλία (κυβέρνηση)
 κ. Jozef OLEKSY – Πολωνία (κοινοβούλιο)
 κ. Jan KOUHOUT – Τσεχία (κυβέρνηση)
 κα Hanja MAIJ-WEGGEN – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 κα Lena HJELM-WALLÉN – Σουηδία (κυβέρνηση)

κ. Jan FIGEL – Σλοβακία (κοινοβούλιο)
κα Liia HÄNNI – Εσθονία (κοινοβούλιο)
κα Teija TIILIKAINEN – Φινλανδία (κυβέρνηση)
κ. Michael FRENDÓ – Μάλτα (κοινοβούλιο)
κ. Aloiz PETERLE – Σλοβενία (κοινοβούλιο)
κα Danuta HÜBNER – Πολωνία (κυβέρνηση)
κα Claude DU GRANDRUT – Παρατηρητής

6. **Ασφάλεια και Δικαιοσύνη**

- **συζήτηση επί της έκθεσης της Ομάδας X με Πρόεδρο τον κ. Bruton
(έγγρ. CONV 426/02)**

κ. Valéry GISCARD d'ESTAING, Πρόεδρος
κ. John BRUTON, Πρόεδρος της Ομάδας εργασίας X
κ. Παρασκευάς ΑΥΓΕΡΙΝΟΣ – Ελλάδα (κοινοβούλιο)
κ. Alfonso DASTIS – Ισπανία (κυβέρνηση)
κ. Antonio TAJANI – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κ. Alberto COSTA – Πορτογαλία (κοινοβούλιο)
κα Pascale ANDREANI – Γαλλία (κυβέρνηση)
κ. Antonio VITORINO - Επιτροπή
κα Μαριέττα ΓΙΑΝΝΑΚΟΥ – Ελλάδα (κοινοβούλιο)
κ. Diego LOPEZ GARRIDO – Ισπανία (κοινοβούλιο)
κ. Gijis de VRIES – Κάτω Χώρες (κυβέρνηση)
κ. Hubert HAENEL – Γαλλία (κοινοβούλιο)
κ. Joschka FISCHER – Γερμανία (κυβέρνηση)
(Μπλε κάρτες : *Speroni, McCormick, Spini*)
κ. William ABITBOL – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κ. Erwin TEUFEL – Γερμανία (κοινοβούλιο)
κ. Jan KOUHOUT – Τσεχία (κυβέρνηση)
κ. Valdo SPINI – Ιταλία (κοινοβούλιο)
κ. David HEATHCOAT-AMORY – Ηνωμένο Βασίλειο (κοινοβούλιο)
κ. Ben FAYOT – Λουξεμβούργο (κοινοβούλιο)
κ. Andrew DUFF – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κ. Sören LEKBERG – Σουηδία (κοινοβούλιο)
κα Anne VAN LANCKER – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Βαρόνη SCOTLAND of ASTHAL – Ηνωμένο Βασίλειο (κυβέρνηση)
κ. Filadelfio BASILE – Ιταλία (κοινοβούλιο)
κ. Yasar YAKIS – Τουρκία (κυβέρνηση)
κ. Jürgen MEYER – Γερμανία (κοινοβούλιο)
κ. Dick ROCHE – Ιρλανδία (κυβέρνηση)
κα Pervenche BERÈS – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κ. Hannes FARNLEITNER – Αυστρία (κυβέρνηση)
κ. Jacques FLOCH – Γαλλία (κοινοβούλιο)
κα Ανδρούλα ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ – Κύπρος (κοινοβούλιο)
(Μπλε κάρτες : *Duff, Stuart*)
κα Elena PACIOTTI – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κα Genowefa GRABOWSKA – Πολωνία (κοινοβούλιο)
κ. Ernâni LOPES – Πορτογαλία (κυβέρνηση)
κ. Antti PELTOMÄKI – Φινλανδία (κυβέρνηση)
κ. Mihael BREJC – Σλοβενία (κοινοβούλιο)