

**ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

---

Αποστολέας : Προεδρείο

Αποδέκτης : Συνέλευση

---

**Θέμα : Λειτουργία των θεσμικών οργάνων**

---

Επισυνάπτεται για τα μέλη της Συνέλευσης έγγραφο μελέτης σχετικά με τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων. Το έγγραφο αυτό προορίζεται να χρησιμεύσει ως βάση των συζητήσεων της ολομέλειας της Συνέλευσης στις 20 και 21 Ιανουαρίου 2003.

---

**ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ**

**Έγγραφο μελέτης που καταρτίστηκε από τη Γραμματεία της Συνέλευσης  
και εγκρίθηκε από το Προεδρείο**

1. Η προσέγγιση της Συνέλευσης ήταν εξ αρχής να ρυθμίζονται τα θεσμικά θέματα σε συνάρτηση με τα θέματα ουσίας. Οι αρμοδιότητες, τα μέσα και οι διαδικασίες εξετάστηκαν το καθένα ξεχωριστά. Τα βασικά κριτήρια των συζητήσεων της Συνέλευσης ήταν η απλότητα, η αποτελεσματικότητα και η δημοκρατική νομιμότητα και όχι η εξυπηρέτηση των συμφερόντων των διαφόρων θεσμικών οργάνων. Έχει σημασία για την επιτυχία της Συνέλευσης να συνεχισθεί η τακτική αυτή. Και το ίδιο όμως το δυναμικό των θεσμικών οργάνων θα πρέπει να εκτιμηθεί βάσει των τριών αυτών κριτηρίων, λαμβανομένων υπόψη των διαδοχικών διευρύνσεων και των μεταβολών του ρόλου των οργάνων. Η Δήλωση του Λάκεν εκθέτει σειρά σχετικών ζητημάτων με το γενικό τίτλο «περισσότερη δημοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Στο Παράρτημα του παρόντος εγγράφου περιλαμβάνεται αντίγραφο του σχετικού αποσπάσματος της Δήλωσης του Λάκεν.
2. Στόχος του παρόντος επεξηγηματικού εγγράφου, που βασίζεται σε συμβολές των μελών της Συνέλευσης, είναι να παρασχεθούν αντικειμενικά στοιχεία ώστε να διευκολυνθούν οι σχετικές συζητήσεις της Συνέλευσης. Το έγγραφο εξετάζει τα τέσσερα υφιστάμενα κεντρικά όργανα – το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Δικαστήριο – το καθένα χωριστά : το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που αναγνωρίζεται από τη ΣΕΕ, εξετάζεται τελευταίο. Στο τέλος του εγγράφου απαριθμούνται ορισμένοι παράγοντες που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου να βελτιωθεί η λειτουργία των θεσμικών οργάνων. Η απαρίθμηση αυτή δεν είναι εξαντλητική : για να μην προδικασθούν οι συζητήσεις της ολομέλειας της 6ης και 7ης Φεβρουαρίου σχετικά με τα κοινωνικά και περιφερειακά ζητήματα, δεν εξετάζονται η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ή η Επιτροπή των Περιφερειών ούτε, για λόγους συνοχής, άλλα κοινοτικά σώματα όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο. Επιπλέον, το έγγραφο δεν καλύπτει την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ούτε ασχολείται με άλλες ιδέες που αναφέρθηκαν στη Συνέλευση, όπως να μετατραπεί η ίδια η συνέλευση σε μόνιμο σώμα ή συνέδριο των λαών της Ευρώπης.

3. Κατά την περιγραφή της τρέχουσας λειτουργίας των θεσμικών οργάνων το έγγραφο λαμβάνει υπόψη τις θεσμικές μεταβολές τις οποίες εισήγαγε η Συνθήκη της Νίκαιας (θα πρέπει να τεθούν σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003). Μολονότι με τις μεταβολές αυτές επιδιώκεται να προετοιμασθούν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης για τη διεύρυνση, το παρόν έγγραφο δεν αποκλείει τα ζητήματα που συνδέονται με την περαιτέρω βελτίωση της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων, ακόμη και όταν εξέρχονται των ορίων που θέτει η Συνθήκη της Νίκαιας ή και αφορούν την αντικατάσταση των διατάξεών της.

## **ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

4. Σύμφωνα με τις ιδρυτικές Συνθήκες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρείτο ως πλαίσιο συζητήσεων, αποτελούμενο από αντιπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων, με συμβουλευτικά κυρίως καθήκοντα. Από τις πρώτες άμεσες εκλογές του 1979 το θεσμικό όργανο υπέστη σημαντικότερες μεταβολές και ασκεί πλέον νομοθετικά, δημοσιονομικά και πολιτικά καθήκοντα.
5. Κατά τις διαδοχικές διευρύνσεις ο αριθμός των μελών του Κοινοβουλίου εξακολούθησε να αυξάνεται. Σύμφωνα με το άρθρο 189 ΣΕΚ, το Κοινοβούλιο «αποτελείται από αντιπροσώπους των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα». Το άρθρο 190 καθορίζει τον αριθμό των αντιπροσώπων ανά κράτος. Ο συνολικός αριθμός είναι επί του παρόντος 626. Ενόψει των μελλοντικών διευρύνσεων η Συνθήκη του Άμστερνταμ είχε καθορίσει ήδη ανώτατο όριο 700 μελών για το Κοινοβούλιο (άρθρο 189 ΣΕΚ). Η Συνθήκη της Νίκαιας αύξησε το όριο αυτό σε 732.
6. Τα νομοθετικά, δημοσιονομικά και πολιτικά καθήκοντα του Κοινοβουλίου αναπτύχθηκαν σε τέτοιο βαθμό ώστε να αλλάξει η ίδια η φύση του θεσμικού οργάνου, αλλά δεν μεταβλήθηκαν σημαντικά ούτε οι κανόνες ψηφοφορίας (η στάθμιση παραμένει αναλλοίωτη) ούτε η αντιπροσωπευτικότητα των μελών από άποψη αναλογίας πολιτών/μελών. Κρίθηκε ότι οι όροι της Συνθήκης ΕΚ (άρθρο 190) «αντιπρόσωποι των λαών των κρατών» εξασφαλίζουν τη διόρθωση της αναλογικότητας ώστε να επιτρέπεται η «δέουσα» αντιπροσώπευση των μικρότερων πληθυσμιακά κρατών. Στην πραγματικότητα, η σύνθεση του Κοινοβουλίου υπήρξε ανέκαθεν το αποτέλεσμα ενός συστήματος φθίνουσας αναλογικότητας. Αυτός ο τύπος συστήματος συνεπάγεται στρεβλώσεις της αντιπροσωπευτικότητας.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ένα μέλος του Κοινοβουλίου από το Λουξεμβούργο αντιπροσωπεύει επί του παρόντος 72.000 πολίτες, ενώ ένας Γερμανός αντιπροσωπεύει 829.000, ένας Ιταλός 662.000 και ένας Σουηδός 402.000.

7. Κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε συνεπώς προτείνει <sup>2</sup> όσον αφορά τον αριθμό των αντιπροσώπων στο Κοινοβούλιο που εκλέγονται σε κάθε κράτος μέλος να «καθορίζεται συναρτήσει του πληθυσμού σύμφωνα με κλίδα αναλογικής κατανομής η οποία εξομαλύνεται με τη διάθεση ελάχιστου αριθμού τεσσάρων εδρών ανά κράτος μέλος», με ανώτατο όριο τις 700 έδρες. (Μια εναλλακτική διατύπωση αυτής της πρότασης, που συζητήθηκε στο πλαίσιο της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου, συνίστατο στην κατάρτιση κλίμακας για όλες τις έδρες συναρτήσει του πληθυσμού, με κατανομή τεσσάρων εδρών τουλάχιστον στα κράτη στα οποία δεν θα αναλογούσε ούτε αυτός ο ελάχιστος αριθμός εδρών βάσει της κλίμακας). Η Διακυβερνητική Διάσκεψη δεν δέχθηκε τις προτάσεις αυτές.
8. Η Συνθήκη της Νίκαιας εισήγαγε νέα κατανομή των εδρών στο Κοινοβούλιο. Πρόκειται για τη συνήθη φθίνουσα αναλογικότητα, αλλά με κάποιες εξαιρέσεις (ιδίως όσον αφορά τον αριθμό των εδρών που κατανέμονται στην Τσεχική Δημοκρατία και την Ουγγαρία). <sup>3</sup>
9. Η χαμηλή συμμετοχή στις τελευταίες ευρωπαϊκές εκλογές, ιδίως σε ορισμένες χώρες, αποδεικνύει την αποξένωση των πολιτών από τα ευρωπαϊκά όργανα ή και την αυξανόμενη αδιαφορία τους για θεσμούς τους οποίους αντιλαμβάνονται συχνά ως πολύ απομακρυσμένους. Κάποιοι κρίνουν ότι μια πρώτη απάντηση στα προβλήματα αυτού του είδους θα μπορούσε να αναζητηθεί στις κοινές αρχές που πρέπει να διέπουν την εκλογική διαδικασία <sup>4</sup>. (Το Κοινοβούλιο είχε επίσης προτείνει να εκλέγεται ένα τμήμα των μελών του Κοινοβουλίου βάσει ευρωπαϊκής εκλογικής περιφέρειας με τη χρήση διεθνικών ψηφοδελτίων. Η Επιτροπή περιέλαβε νέα διατύπωση της πρότασης αυτής στην πρόσφατη ανακοίνωσή της.).
10. Το άρθρο 190 παράγραφος 4 ΣΕΚ θεσπίζει τη νομική βάση για την κατάρτιση σχεδίου «για τη διεξαγωγή εκλογών με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη ή σύμφωνα με κοινές αρχές όλων των κρατών μελών». Σε αυτή τη δεύτερη

<sup>2</sup> Ψήφισμα της 13ης Απριλίου 2000 με τις προτάσεις του για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη.

<sup>3</sup> Στην Ένωση των 27 θα συνέχιζαν να υπάρχουν ανισότητες όσον αφορά την αντιπροσωπευτικότητα : ένα μέλος του Κοινοβουλίου από τη Μάλτα θα αντιπροσώπευε 76.000 πολίτες, ενώ ένας Γερμανός θα εξακολουθούσε να αντιπροσωπεύει 829.000, ένας Ιταλός 800.000 και ένας Σουηδός 492.000.

<sup>4</sup> Πρέπει να αναφερθεί εν προκειμένω ότι οι ρυθμίσεις συνεργασίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού και των εθνικών κοινοβουλίων, περιλαμβανομένης της ιδέας ενός συνεδρίου, που συζητήθηκαν από την Ομάδα υπό την Προεδρία της κας Stuart (CONV 353/02), θα συνέβαλλαν ενδεχομένως αποφασιστικά στη μεγαλύτερη προβολή και δημόσια αναγνώριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

εναλλακτική λύση (κοινές αρχές) βασίσθηκε η απόφαση του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου και της 23ης Σεπτεμβρίου 2002. Οι διατάξεις που θεσπίσθηκαν με την απόφαση αυτή θα πρέπει να εκδοθούν από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες<sup>5</sup>.

11. Οι κυριότερες πτυχές της απόφασης είναι οι εξής :

- αναλογικό εκλογικό σύστημα με περιθώριο ελιγμών για τα κράτη μέλη, που μπορούν να επιτρέψουν σύστημα προτιμησιακής ψήφου,
- επιλογή του τύπου της εκλογικής περιφέρειας από το κράτος μέλος, χωρίς να θίγεται η αναλογικότητα του εκλογικού συστήματος,
- σειρά ασυμβιβάστων με τα λοιπά όργανα της Ένωσης και τα εθνικά κοινοβούλια,
- περιορισμοί όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα, με ταυτόχρονη συμμόρφωση προς τα κατά παράδοση ισχύοντα ως προς την ημέρα διεξαγωγής των εκλογών και τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων.

12. Το άρθρο 35 του σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης (CONV 369/02) προβλέπει «Πρωτόκολλο με διατάξεις για την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βάσει ενιαίας διαδικασίας σε όλα τα κράτη μέλη». Υπάρχουν τρεις εναλλακτικές δυνατότητες όσον αφορά το περιεχόμενο του Πρωτοκόλλου της Συνταγματικής Συνθήκης : α) να ενσωματωθεί αυτούσιο το κείμενο της απόφασης της 25ης Ιουνίου και της 23ης Σεπτεμβρίου 2002, β) να περιληφθούν οι αρχές στις οποίες βασίζεται η απόφαση ή γ) να προβλεφθεί πραγματική ενιαία εκλογική διαδικασία.

## **ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

13. Το Συμβούλιο έχει καθήκοντα τόσο νομοθετικά όσο και εκτελεστικά (καθήκοντα χάραξης πολιτικών), που συνεπάγονται διαφορετικά μέσα και διαδικασίες. Η Ομάδα IV (Ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων – CONV 353/02) συνέστησε όσον αφορά το Συμβούλιο να ενεργεί δημόσια σε όλες τις περιπτώσεις που ασκεί νομοθετικά καθήκοντα. Αυτό θα υπερέβαινε τα προβλεπόμενα στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2002 σχετικά με την

---

<sup>5</sup> Θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι η απόφαση δεν δεσμεύει τα κράτη μέλη. Πράγματι, κατά το άρθρο 190 παράγραφος 4, «Το Συμβούλιο .... θεσπίζει ομόφωνα τις διατάξεις που συνιστά στα κράτη μέλη να αποδεχθούν σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες».

πρόσβαση του κοινού στο αρχικό και το τελικό στάδιο των συζητήσεων της διαδικασίας συναπόφασης (παρουσίαση και ψηφοφορία αντιστοίχως). Επιπλέον, δεδομένου ότι το νομοθετικό έργο του Συμβουλίου κατανέμεται επί του παρόντος μεταξύ διαφόρων συνθέσεων του εν λόγω θεσμικού οργάνου και ότι συνεπώς υπάρχει ο κίνδυνος μιας πολύ εξειδικευμένης προσέγγισης που δεν θα λαμβάνει επαρκώς υπόψη τα ευρύτερα συμφέροντα, προτείνεται η δημιουργία ενός νέου Νομοθετικού Συμβουλίου που να ασχολείται ειδικά με τις νομοθετικές προτάσεις, είτε σε συγκεκριμένους τομείς είτε για όλο το φάσμα των υποθέσεων της Ένωσης.

14. Το διαρκώς επεκτεινόμενο φάσμα και η πολυπλοκότητα των θεμάτων με τα οποία ασχολείται το Συμβούλιο έχουν αποβεί εις βάρος της συνοχής, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν οδηγήσει ακόμη και σε συγκρουόμενες απόψεις για τα ίδια ζητήματα μεταξύ διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων αντιμετωπίζει δυσχέρειες στην άσκηση του παραδοσιακού (μολονότι άτυπου) ρόλου του ως συντονιστή των εργασιών των λοιπών συνθέσεων του Συμβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης αποφάσισε να περιορισθεί ο αριθμός των συνθέσεων του Συμβουλίου σε εννέα και να διεξάγονται χωριστές συνεδριάσεις στους δυο κύριους τομείς δραστηριοτήτων του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων. (Η Ομάδα VII (Εξωτερική δράση) μάλλον προτιμά ακόμη και να χωρισθούν τυπικά οι δύο συνθέσεις (CONV 459/02)).
15. Ο αριθμός των συνθέσεων του Συμβουλίου καθώς και οι τομείς της αρμοδιότητάς τους αποφασίζονται επί του παρόντος από το Συμβούλιο. Δύο εναλλακτικές προσεγγίσεις θα ήταν είτε να δοθεί η ευθύνη αυτή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είτε να καθορισθούν οριστικά στο Σύνταγμα ο αριθμός και οι αρμοδιότητες των συνθέσεων του Συμβουλίου.
16. Το Συμβούλιο, αντίθετα με την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, ανέκαθεν εφήρμοζε βραχυπρόθεσμες, εν μέρει προεδρικές διευθετήσεις. Το εκ περιτροπής σύστημα είχε το πλεονέκτημα ότι διέδιδε τη συνειδητοποίηση όσον αφορά την Ένωση και δημιουργούσε ένα αίσθημα κυριότητας στα κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, είναι δύσκολο για τους υπουργούς των κρατών μελών να αντεπεξέρχονται στα διαρκώς επεκτεινόμενα καθήκοντα της Προεδρίας και η έλλειψη συνέχειας θα είναι ακόμη επιβλαβέστερη μετά τη διεύρυνση, όταν η περίοδος μεταξύ των Προεδριών θα υπερβαίνει τα δώδεκα έτη.
17. Οποιαδήποτε μεταρρύθμιση του συστήματος της Προεδρίας θα πρέπει να πληροί τις δύο προϋποθέσεις της σταθερότητας και της δέουσας αντιπροσώπευσης όλων των κρατών μελών.

18. Η διεύρυνση θα καταστήσει ακόμη δυσχερέστερη την ομόφωνη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο. Για το λόγο αυτό η Συνέλευση ενδέχεται να συστήσει την περαιτέρω επέκταση του συστήματος της ειδικής πλειοψηφίας. Κατά τον τρόπο αυτό θα αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία ο μηχανισμός στάθμισης των ψήφων.
19. Η Συνθήκη της Νίκαιας εισήγαγε ένα νέο τριπλό σύστημα που απαιτεί πλειοψηφία των σταθμισμένων ψήφων, πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου και πλειοψηφία που αντιστοιχεί στο 62% τουλάχιστον του πληθυσμού της Ένωσης. Το σύστημα αυτό δέχθηκε κριτικές, με το σκεπτικό ότι είναι πολύ περίπλοκο και δυσχεραίνει ελαφρώς τη συγκέντρωση ειδικής πλειοψηφίας. Επισημάνθηκε επίσης ότι, δεδομένου ότι η κατανομή των ψήφων (όπως το σύστημα των εδρών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) παραμένει φθίνουσα, οι απόψεις των μικρότερων πληθυσμιακά κρατών μελών βαρύνουν περισσότερο από άποψη πληθυσμού από εκείνες των μεγαλύτερων. Για τους λόγους αυτούς η Επιτροπή πρότεινε στην πρόσφατη ανακοίνωσή της την εισαγωγή συστήματος διπλής πλειοψηφίας (πλειοψηφία κρατών μελών και πληθυσμού).

## **ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

20. Η διαδικασία διορισμού της Επιτροπής, όπως τροποποιήθηκε με τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, έχει πλέον ως εξής :
- (i) Το Συμβούλιο (αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων, ενεργούντες με ειδική πλειοψηφία) ορίζει υποψήφιο για τη θέση του Προέδρου της Επιτροπής.
  - (ii) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει το διορισμό αυτό (αρκεί απλή πλειοψηφία).
  - (iii) Το Συμβούλιο, ενεργώντας με ειδική πλειοψηφία και με κοινή συμφωνία με τον ορισθέντα Πρόεδρο, καταρτίζει κατάλογο υποψηφίων για τις θέσεις των λοιπών μελών της Επιτροπής.
  - (iv) Ολόκληρο το σώμα που ορίστηκε κατ' αυτόν τον τρόπο υπόκειται σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (αρκεί απλή πλειοψηφία).
  - (v) Το σώμα διορίζεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.

Ο ορισθείς Πρόεδρος συμμετέχει συνεπώς στην επιλογή των λοιπών μελών του σώματος, μολονότι στην πράξη η δυνατότητά του να αντιτίθεται στις υποψηφιότητες μπορεί να περιορίζεται, δεδομένου ότι η Συνθήκη της Νίκαιας ορίζει ότι ο κατάλογος των ορισθέντων Επιτρόπων πρέπει να «καταρτίζεται σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος».

21. Έχουν υποβληθεί προτάσεις τροποποίησης αυτών των διαδικασιών, συχνά με στόχο την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ορισμένοι προτείνουν να αντιστραφεί η σειρά κατά την οποία ενεργούν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο <sup>1</sup>.
22. Ο αριθμός των μελών του σώματος έχει αυξηθεί με την πάροδο των ετών. Τα 9 μέλη που προβλέπονταν αρχικά (από ένας υπήκοος όσον αφορά 3 κράτη μέλη και από δύο όσον αφορά τα 3 μεγαλύτερα κράτη μέλη) είναι πλέον 20 (από ένας υπήκοος όσον αφορά 10 κράτη μέλη και από δύο όσον αφορά τα 5 μεγαλύτερα κράτη μέλη). Για ορισμένους η επέκταση δεν συμβιβάζεται με την αποτελεσματικότητα· κατά συνέπεια η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει έναν Επίτροπο ανά κράτος μέλος και, μόλις η Ένωση φθάσει τα 27 κράτη μέλη, Επιτρόπους λιγότερους από τον αριθμό των κρατών, βάσει ενός συστήματος εκ περιτροπής εναλλαγής σε ισότιμη βάση.
23. Δεν έχει προσδιορισθεί πώς θα λειτουργεί το δεύτερο σύστημα. Σύμφωνα με διάφορες προτάσεις η μείωση μπορεί να επιτευχθεί είτε με μερική εναλλαγή εκ περιτροπής είτε με δυνατότητα επιλογής από τον ορισθέντα Πρόεδρο της Επιτροπής, βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων, σε συνεργασία με τα δύο άλλα θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στο διορισμό του σώματος. Η Συνθήκη ορίζει ήδη (άρθρο 213 ΣΕΚ) ότι οι Επίτροποι επιλέγονται βάσει των προσόντων τους και υποστηρίχθηκε ότι η επιλογή από τον υποψήφιο Πρόεδρο, λαμβανομένης υπόψη της γεωγραφικής και πολιτικής ισορροπίας, θα οδηγούσε ενδεχομένως στην καταλληλότερη ομάδα για την εκπλήρωση των βασικών καθηκόντων της Επιτροπής.
24. Όσο μεγαλύτερο είναι το σώμα, τόσο περισσότερο επιβάλλεται ο εξορθολογισμός της δομής του. Ορισμένες προτάσεις περιλαμβάνουν συνεπώς διάταξη σχετικά με δύο «επίπεδα» Επιτρόπων, ενώ κάποιες περιορίζουν το δικαίωμα συμμετοχής στις ψηφοφορίες του σώματος στο υψηλότερο μόνον επίπεδο.

---

<sup>1</sup> Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής της 4ης Δεκεμβρίου 2002.



25. Ορισμένοι αντιμετωπίζουν ως απειλή για την ανεξαρτησία της Επιτροπής την αντίληψη ότι οι Επίτροποι αντιπροσωπεύουν κράτη. Άλλοι ανησυχούν ότι, εάν στο πλαίσιο του διευρυμένου σώματος επικρατούσε αυτή η αντίληψη για τους Επιτρόπους, οι αποφάσεις του σώματος μπορεί να μη γίνονταν τόσο εύκολα αποδεκτές από το μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού της ΕΕ, που θα θεωρούσε ενδεχομένως υπερβολικά φθίνουσα την αντιπροσώπευση στο σώμα.
26. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος ορισμένοι πρότειναν να προβλέπεται ευρύτερη πλειοψηφία για τη λήψη ορισμένων αποφάσεων. Άλλοι εξέφρασαν την ανησυχία ότι μια τέτοια προσέγγιση θα υπονόμει αντί να προαγάγει τη θαρραλέα λήψη αποφάσεων προς το κοινό συμφέρον της Ένωσης και απλώς θα ενέτεινε την εσφαλμένη εντύπωση ενός σώματος που αποτελείται από εθνικούς αντιπροσώπους.

## **ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ**

27. Μολονότι οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών έχουν αλλοιώσει την αρχιτεκτονική και τη λειτουργία του Δικαστηρίου, οι μεταβολές αυτές δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Ο αριθμός των υποθέσεων ως προς τις οποίες πρέπει να αποφανθεί το Δικαστήριο έχει αυξηθεί τα τελευταία έτη. Η αύξηση αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στους νέους τομείς δράσης της Ένωσης που έχουν προστεθεί στις Συνθήκες καθώς και στις διαδοχικές διευρύνσεις της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο αντιμετωπίζει εδώ και λίγο καιρό υπερβολικό φόρτο εργασίας, το χρονικό διάστημα μεταξύ της κατάθεσης μιας προσφυγής και της έκδοσης απόφασης από το Δικαστήριο έχει αυξηθεί, ενώ η απόσταση μεταξύ του αριθμού των υποθέσεων που εισάγονται ενώπιον του Δικαστηρίου και του αριθμού των εκδιδόμενων αποφάσεων έχει διευρυνθεί <sup>1</sup>. Κατά την εξέταση της μελλοντικής λειτουργίας του Δικαστηρίου θα πρέπει να ληφθούν επίσης υπόψη οι ενδεχόμενες σχετικές συστάσεις της Συνέλευσης, όπως λ.χ. για την επέκταση της δυνατότητας πρόσβασης των ιδιωτών στο Δικαστήριο.

---

<sup>1</sup> Σύμφωνα με τις στατιστικές για το 2001, οι διαδικασίες για την έκδοση προδικαστικής απόφασης διαρκούν κατά μέσο όρο 22,7 μήνες, ενώ εκείνες των απευθείας προσφυγών 23,1 μήνες.

28. Η Συνθήκη της Νίκαιας επέφερε ορισμένες αναγκαίες αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του Δικαστηρίου, που ενδέχεται όμως να αποδειχθούν ανεπαρκείς λόγω της έκτασης της διεύρυνσης και των απαιτήσεων της νέας Συνταγματικής Συνθήκης. Επιπλέον, ορισμένες από τις τροποποιήσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη της Νίκαιας Συμβουλίου (λ.χ. η δημιουργία ειδικευμένων τμημάτων του Δικαστηρίου) δεν έχουν άμεση εφαρμογή, αλλά απαιτούν ομόφωνη απόφαση του, με αποτέλεσμα η εφαρμογή τους να είναι δυσχερέστατη στην πράξη.
29. Προς το παρόν, το Δικαστήριο συνεδριάζει σε ολομέλεια (15 δικαστές) και σε τμήματα (3 ή 5 δικαστές). Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας το Δικαστήριο θα συνεδριάζει σε ολομέλεια (25 δικαστές), σε τμήμα μείζονος συνθέσεως (11 δικαστές) και σε τμήματα (3 έως 5 δικαστές). Το Πρωτοδικείο συνεδριάζει σε τμήματα τριών ή πέντε δικαστών, μολονότι σε ορισμένες περιπτώσεις είναι δυνατόν να συνεδριάσει σε ολομέλεια ή ως μονομελές.
30. Το Δικαστήριο περιλαμβάνει ένα δικαστή ανά κράτος μέλος, που διορίζεται με κοινή απόφαση των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Το ίδιο ισχύει με το Πρωτοδικείο. Στην πράξη, κάθε κράτος μέλος προτείνει έναν υποψήφιο, που εγκρίνεται από τα λοιπά κράτη μέλη. Προτάθηκε να εισαχθεί ένα «φίλτρο» για τις προτάσεις που υποβάλλουν τα κράτη μέλη, παρόμοιο με το σύστημα διορισμού δικαστών στα ανώτατα δικαστήρια των κρατών μελών. Το «φίλτρο» αυτό θα μπορούσε να συνίσταται στην εξέταση των διορισμών που προτείνουν τα κράτη μέλη από μια επιτροπή συγκροτούμενη από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου και ορισμένο αριθμό προέδρων εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων ή από μια επιτροπή συγκροτούμενη από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου, τον Πρόεδρο του Πρωτοδικείου και τον πρώτο γενικό εισαγγελέα.
31. Ορισμένες αποφάσεις σχετικές με τη λειτουργία και την οργάνωση του Δικαστηρίου απαιτούν ομοφωνία του Συμβουλίου. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας κάποιες πράξεις, όπως ο κανονισμός διαδικασίας του Δικαστηρίου, θα είναι δυνατόν να εκδίδονται με ειδική πλειοψηφία. Θα μπορούσε να εξετασθεί κατά πόσον σε ορισμένα όργανα, στα οποία απαιτείται ακόμη ομοφωνία για τα θέματα αυτά, θα ήταν δυνατή η αντικατάστασή της με την ειδική πλειοψηφία.

## ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

32. Ο αρχικός σκοπός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στο οποίο συναντώνται (κατά μέσο όρο τέσσερις φορές το χρόνο) οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών και ο Πρόεδρος της Επιτροπής (μαζί με τους υπουργούς εξωτερικών και ένα μέλος της Επιτροπής), ήταν να δοθεί στα πρόσωπα αυτά η ευκαιρία να διεξάγουν άτυπες συζητήσεις επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος (πρόκειται για τη λεγόμενη «κουβέντα πλάι στο τζάκι»). Μολονότι το στοιχείο αυτό δεν έχει εκλείψει τελείως, είναι προφανώς δύσκολο να διεξαχθούν τέτοιες άτυπες συζητήσεις στο πλαίσιο μιας ομάδας 32 μελών και θα είναι ακόμη δυσκολότερο με 52 συμμετέχοντες.
33. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι το όργανο που δίνει στην Ένωση των αναγκαία ώθηση για την ανάπτυξή της και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς της. Διάφορες αποφασιστικές πρωτοβουλίες, όπως η εκκίνηση της Νομισματικής Ένωσης, αποτέλεσαν έργο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρουσιάζεται πλέον μάλλον ως ένα φόρουμ στο οποίο οι διαδοχικές Προεδρίες αναζητούν συμφωνία σχετικά με τους στόχους και τις προτεραιότητες που προτιμούν για τη μελλοντική πολιτική της Ένωσης και επιχειρούν να διεκπεραιώσουν φακέλους που έχουν φθάσει σε αδιέξοδο. Και αυτό όμως είναι δύσκολο, λόγω των ισχυουσών διαδικασιών λήψης αποφάσεων (δεν προβλέπεται ειδική πλειοψηφία, ακόμη και για αποφάσεις που λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία στο επίπεδο του Συμβουλίου).
34. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης του Ιουνίου 2002 συμφώνησε ως προς σειρά επιχειρησιακών μέτρων (που δεν απαιτούν τροποποιήσεις της Συνθήκης) με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η ημερήσια διάταξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προετοιμάζεται τώρα λεπτομερέστερα από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων. Η ημερήσια διάταξη εγκρίνεται τυπικά και τα σημεία χωρίζονται σε εκείνα που απαιτούν συζήτηση ουσίας και εκείνα που δεν χρειάζονται σχετική συζήτηση. Έχουν επίσης εξορθολογισθεί οι πρακτικές διευθετήσεις των συνεδριάσεων, με αυστηρότερο προγραμματισμό επί συντομότερο χρονικό διάστημα και μικρότερες αντιπροσωπίες.

## ΑΡΧΕΣ

35. Κατά την αναζήτηση τρόπου βελτίωσης της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων η Συνέλευση θα μπορούσε να εξετάσει τις εξής αρχές :

- α) Πρώτον, η διεύρυνση αποτελεί πρόκληση για την αποτελεσματικότητα όλων των θεσμικών οργάνων. Πέραν των υποκειμενικών κρίσεων σχετικά με την παρούσα αποτελεσματικότητα των διαφόρων θεσμικών οργάνων σε σύγκριση με τις παλαιότερες επιδόσεις τους, είναι αντικειμενικά παραδεκτό ότι η διεύρυνση θα έχει άμεσο αντίκτυπο στα όργανα αυτά, αυξάνοντας τον αριθμό των προσώπων που συμμετέχουν στη λήψη των αποφάσεων και, συνεπώς, επηρεάζοντας ενδεχομένως την ικανότητα λήψης αποφάσεων κάθε θεσμικού οργάνου.
- β) Δεύτερον, η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας κάθε θεσμικού οργάνου θα βοηθούσε όλα τα όργανα. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή πρέπει να είναι αποτελεσματικότεροι συνομιλητές έναντι του Κοινοβουλίου και το Συμβούλιο συνεπής νομοθέτης. Το Συμβούλιο πρέπει να λαμβάνει εγκαίρως κατάλληλες προτάσεις από την Επιτροπή, ενώ η Επιτροπή χρειάζεται ένα Συμβούλιο που να μπορεί να διεκπεραιώσει τις προτάσεις της χωρίς καθυστέρηση και αποφασιστικά. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των θεσμικών οργάνων δεν είναι λοιπόν ένα παιχνίδι όπου τα κέρδη του ενός συνεπάγονται απώλειες του άλλου : αντίθετα στο τέλος όλοι βγαίνουν κερδισμένοι.
- γ) Τρίτον, έχει σημασία η ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Μια αποτελεσματική Επιτροπή, με ενισχυμένη ανεξαρτησία και συνεπώς αρμοδιότερη για την έκφραση του κοινού συμφέροντος και την επιβολή των κοινών κανόνων, θα μπορούσε να συνδυάζεται με ένα αποτελεσματικό Συμβούλιο, με σύνθεση και Προεδρία που να ενθαρρύνουν την ταχεία και συνεπή λήψη αποφάσεων, και με ένα αποτελεσματικό Κοινοβούλιο, με διευρυμένη εξουσία συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων νομοθετικού χαρακτήρα. Εάν κάποιο από τα τρία όργανα εξασθενούσε συγκριτικά, το ίδιο θα συνέβαινε και με τη γενική δομή. Οι διοργανικές συμφωνίες πρέπει να σέβονται τη νομιμότητα και των τριών θεσμικών οργάνων καθώς και την απαραίτητη ισορροπία μεταξύ τους.
- δ) Τέλος, το ιδεώδες θα ήταν να έχουν οι μεταβολές πλέον μακροπρόθεσμο χαρακτήρα. Αρκετές από τις ισχύουσες θεσμικές διατάξεις (λ.χ. σχετικά με τον αριθμό των εδρών του ΕΚ ή των ψήφων στο Συμβούλιο) απαιτούν νέα διαπραγμάτευση σε κάθε διεύρυνση της Ένωσης. Λόγω της φύσης της Συνταγματικής Συνθήκης, η Συνέλευση θα επιθυμούσε ίσως να εξετάσει κατά πόσον οι διατάξεις αυτές είναι δυνατόν να αναθεωρηθούν ώστε να εκφράζουν αντικειμενικά κριτήρια, που θα μπορούσαν να εφαρμόζονται αυτομάτως σε κάθε μελλοντική διεύρυνση. Οποιαδήποτε όμως μεταρρύθμιση της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων θα πρέπει να αποσκοπεί πρωταρχικά στην αποτελεσματικότερη λειτουργία τους, την καλύτερη κατανόηση και αποδοχή τους και την ευχερέστερη διάκριση των αρμοδιοτήτων κάθε οργάνου από τους πολίτες της ΕΕ.

**ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ ΤΗΣ  
ΔΗΛΩΣΗΣ ΤΟΥ ΛΑΚΕΝ  
ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

**Περισσότερη δημοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντλεί τη νομιμοποίησή της από τις δημοκρατικές αξίες που τη διαπνέουν, τους στόχους που επιδιώκει και τις αρμοδιότητες και τα μέσα που διαθέτει. Το ευρωπαϊκό εγχείρημα όμως αντλεί επίσης τη νομιμοποίησή του από δημοκρατικούς, διαφανείς και αποτελεσματικούς θεσμούς και τα εθνικά κοινοβούλια προσφέρουν επίσης τη συμβολή τους στη νομιμότητα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Η δήλωση σχετικά με το μέλλον της Ένωσης που προσαρτάται στη Συνθήκη της Νίκαιας, υπογράμμισε ότι είναι ανάγκη να εξεταστεί ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Γενικότερα, τίθεται το ζήτημα των πρωτοβουλιών που μπορούμε να αναλάβουμε για την ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου.

Το πρώτο ερώτημα που ανακύπτει – και ισχύει και για τα τρία Θεσμικά Όργανα – είναι πώς να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση και η διαφάνεια των υπαρχόντων θεσμών.

Πώς μπορεί να ενισχυθεί το κύρος και η αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής; Πώς πρέπει να ορίζεται ο Πρόεδρος της Επιτροπής; από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή με άμεση εκλογή από τους πολίτες; Πρέπει άραγε να ενισχυθεί ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; Να διευρυνθεί το δικαίωμα συναπόφασης ή όχι; Πρέπει μήπως να επανεξεταστεί ο τρόπος εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; Χρειάζεται άραγε να υπάρξει ευρωπαϊκή εκλογική περιφέρεια, ή εξακολουθούν να ενδείκνυνται οι εθνικές εκλογικές περιφέρειες; Μήπως μπορούν να συνδυαστούν τα δύο συστήματα; Μήπως πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του Συμβουλίου; Το Συμβούλιο πρέπει να ενεργεί με τον ίδιο τρόπο στην εκτελεστική όπως και στη νομοθετική του λειτουργία; Μήπως οι συνεδριάσεις του, τουλάχιστον όταν ενεργεί ως νομοθετικό σώμα, πρέπει να γίνονται δημόσια, προς το συμφέρον της διαφάνειας; Πρέπει να έχει το κοινό μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου; Και τέλος, πώς θα εξασφαλιστεί η ισορροπία και ο αμοιβαίος έλεγχος των Θεσμικών Οργάνων;

Ένα δεύτερο ερώτημα, το οποίο συνδέεται επίσης με τη δημοκρατική νομιμοποίηση, αφορά το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων. Πρέπει μήπως να εκπροσωπούνται σ' ένα νέο Θεσμικό Όργανο, επιπλέον του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; Πρέπει να διαδραματίζουν συμπληρωματικό ρόλο στους τομείς ευρωπαϊκής επέμβασης όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητες; Πρέπει άραγε να συγκεντρωθούν στον καταμερισμό εξουσιών μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών, διενεργώντας π.χ. προκαταρκτικό έλεγχο ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας;

Το τρίτο ερώτημα είναι το πώς να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και η λειτουργία των θεσμών σε μια Ευρώπη με τριάντα σχεδόν κράτη μέλη. Με ποιο τρόπο θα μπορούσε η Ένωση να καθορίσει καλύτερα τους στόχους και τις προτεραιότητές της και να εξασφαλίσει την καλύτερη εφαρμογή τους; Είναι μήπως ανάγκη να λαμβάνονται περισσότερες αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία; Πώς μπορεί να απλουστευθεί και να επιταχυνθεί η διαδικασία συναπόφασης Συμβουλίου-Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; Μπορεί να διατηρηθεί η ανά εξάμηνο εναλλαγή των κρατών μελών στην Προεδρία της Ένωσης; Ποιο ρόλο θα έχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο; Τί ρόλο και τί δομή θα έχουν τα διάφορα Συμβούλια; Πώς θα ενισχυθεί η συνοχή της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής; Πώς θα ενισχυθεί η συνέργεια μεταξύ Υπατου Εκπροσώπου και αρμόδιου Επιτρόπου; Θα πρέπει να επεκταθεί περαιτέρω η εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης στα διεθνή φόρα;