

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

του:	Προεδρείου
προς τη:	Συνέλευση
Θέμα:	Οι ενισχυμένες συνεργασίες - Άρθρο 32 β, Τίτλος V, Μέρος Ι, και άρθρα Ι έως Ο, Μέρος ΙΙ του Συντάγματος

Περιεχόμενο του εγγράφου :

Σελίδα 2 :	I. Τα κύρια στοιχεία
Σελίδα 4 :	II. Περιγραφή του υπάρχοντος μηχανισμού
Σελίδα 11 :	III. Ενδεικτικός πίνακας: τα προτεινόμενα άρθρα σχετικά με τις ενισχυμένες συνεργασίες σε σχέση με τις υφιστάμενες Συνθήκες
Σελίδα 12 :	IV. Σχέδιο άρθρων
Σελίδα 17 :	V. Σχέδιο άρθρων, σχολιασμένο

I. ΚΥΡΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Ο μηχανισμός της ενισχυμένης συνεργασίας δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας. Διέπεται από γενικές διατάξεις που εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς (άρθρα 43 έως 45 της ΣΕΕ), και από ειδικές ρήτρες αναλόγως των τομέων που καλύπτονται από τη ΣΕΚ (άρθρο 11 και 11 Α της ΣΕΕ), τη συνεργασία στον ποινικό τομέα (άρθρα 40 έως 40 Β της ΣΕΕ) και την ΚΕΠΠΑ (άρθρα 27 Α έως 27 Ε της ΣΕΕ). Υπάρχουν και άλλοι τύποι «ενισχυμένης συνεργασίας» που οργανώνονται άμεσα από τη Συνθήκη, οι οποίοι δεν εξετάζονται στο παρόν έγγραφο. Πρόκειται, λόγου χάρη, για την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, για το ενιαίο νόμισμα ή ακόμη, στο μέλλον, για τον τομέα της άμυνας.

Η ενισχυμένη συνεργασία είναι κατ' αρχήν ένας μηχανισμός «έσχατης λύσης», για την περίπτωση που μια δράση δεν μπορεί να ευοδωθεί με τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Το Συμβούλιο μπορεί στην περίπτωση αυτή να εξουσιοδοτήσει, με ειδική πλειοψηφία, ορισμένα κράτη μέλη, τουλάχιστον οκτώ, να προχωρήσουν κάνοντας χρήση «των οργάνων, των διαδικασιών και των μηχανισμών» που προβλέπονται από τις συνθήκες. Αλλά μόνον τα κράτη που συμμετέχουν θα λαμβάνουν μέρος στην ψηφοφορία στο πλαίσιο του Συμβουλίου, για την έκδοση αποφάσεων οι οποίες θα ισχύουν μόνον για τα εν λόγω κράτη, το δε ενδεχόμενο κόστος τους αναλαμβάνεται κατ' αρχήν μόνον από αυτά τα κράτη όσον αφορά όλες τις δαπάνες πλην των διοικητικών δαπανών. Ενισχυμένη συνεργασία μπορεί κατ' αρχήν να γίνει αποδεκτή σε όλους τους τομείς που καλύπτονται από τη Συνθήκη, πλην των ζητημάτων που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας ¹.

Το παρόν έγγραφο αποσκοπεί στη γενική περιγραφή αυτού του μέσου ευελιξίας καθώς και στην παρουσίαση των σχετικών σχεδίων άρθρων του Συντάγματος. Τα εν λόγω σχέδια έχουν ως κύριο στόχο την απλούστευση της διατύπωσης καθώς και της διάρθρωσης των ισχυουσών διατάξεων που αφορούν τις ενισχυμένες συνεργασίες. Στα σχόλια περιέχεται παραπομπή στις ισχύουσες συνθήκες από τις οποίες προέρχονται οι διατάξεις αυτές. Η προτεινόμενη νέα δομή βασίζεται περισσότερο σε ένα θεματικό κριτήριο παρά στη σημερινή διάκριση κατά πυλώνες, η οποία θα εκλείψει με το Σύνταγμα (υπό την επιφύλαξη ενδεχόμενων ειδικών διαδικαστικών διατάξεων). Έχουν απαλειφθεί ορισμένες διατάξεις οι οποίες κρίθηκαν περιττές.

¹ Υπό το καθεστώς της Συνθήκης του Άμστερνταμ, εξαιρείτο και η ΚΕΠΠΑ, με την αιτιολογία ότι το σύστημα εποικοδομητικής αποχής ανταποκρινόταν στις σχετικές ανάγκες ευελιξίας (βλέπε άρθρο 23, παράγραφος 1 της ΣΕΕ).

Στο Μέρος Ι του Συντάγματος θα περιληφθεί **το άρθρο 32 Β**, το οποίο περιέχει τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά του μηχανισμού της ενισχυμένης συνεργασίας στα πλαίσια της Ένωσης. Πρόκειται κατ' αρχήν για το τελευταίο άρθρο του Τίτλου V του σχεδίου Συντάγματος («Άσκηση των αρμοδιοτήτων»).

Τα **άρθρα Ι έως Ο** θα περιληφθούν στο τμήμα του Συντάγματος το αφιερωμένο στις θεσμικές διατάξεις που δεν περιλαμβάνονται στο πρώτο μέρος (επί του παρόντος, Τμήμα Δ του Μέρους ΙΙ). Τα άρθρα αυτά αφορούν τα όρια και τις πρακτικές λεπτομέρειες των ενισχυμένων συνεργασιών, καθώς και τη διαδικασία έγκρισης και τη διαδικασία για τη μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών μελών.

Πέραν τούτου, προτάθηκαν ορισμένες τροποποιήσεις ουσίας, οι οποίες αφορούν λόγου χάρη την απλούστευση και την τυποποίηση των διαδικασιών αρχικής έγκρισης και των διαδικασιών που αφορούν τη μεταγενέστερη συμμετοχή, καθώς και την ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής, καθώς επίσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τη στιγμή της δρομολόγησης των ενισχυμένων συνεργασιών (σύμφωνη γνώμη). Αυτές οι αλλαγές διαδικασίας έχουν ως στόχο τη διευκόλυνση της δρομολόγησης των ενισχυμένων συνεργασιών και την αποσαφήνιση των προϋποθέσεων μεταγενέστερης συμμετοχής, ενώ εξασφαλίζουν παράλληλα μεγαλύτερη συνοχή των δράσεων των ενισχυμένων συνεργασιών μεταξύ τους καθώς και με τους στόχους της Ένωσης στο σύνολό της. Η Επιτροπή προσφέρεται επίσης για το ρόλο του διαιτητή μεταξύ των συμφερόντων των συμμετεχόντων σε μια ενισχυμένη συνεργασία και των συμφερόντων των μη συμμετεχόντων. Διατηρούνται ειδικές διαδικασίες όσον αφορά τις ενισχυμένες συνεργασίες στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.

Μια καινοτομία αφορά τη ρητή πρόβλεψη ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, η απόφαση έγκρισης μπορεί να ορίζει τις προϋποθέσεις συμμετοχής στην ενισχυμένη συνεργασία. Έτσι, ο μηχανισμός δεν έχει πλέον σχεδιασθεί μόνον ως υποκατάστατο του συστήματος ομοφωνίας, αλλά και ως μέσο που επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι αντικειμενικές διαφορές, έστω και οι προσωρινές. Αφετέρου, η αναφορά σε ενδεχόμενους αντικειμενικούς όρους συμμετοχής αποσκοπεί στην πλαisiώση της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής ή του Συμβουλίου όσον αφορά τις αιτήσεις που τους υποβάλλουν κράτη μέλη προκειμένου να συμμετάσχουν σε μια ενισχυμένη συνεργασία μετά τη δημιουργία της : πράγματι, οι όροι συμμετοχής θα είναι οι ίδιοι για τα κράτη μέλη που συμμετέχουν εξ αρχής στην ενισχυμένη συνεργασία, με εκείνους που ισχύουν για τα κράτη μέλη που αποφασίζουν να συμμετάσχουν αργότερα.

Ο όρος της έσχατης λύσης διευκρινίζεται τρόπον τινά με τη δήλωση ότι μέσω της απόφασης έγκρισης το Συμβούλιο διαπιστώνει επίσημα ότι ο όρος αυτός πληρούται, χωρίς να έχουν αναγκαστικά ολοκληρωθεί προηγούμενες διαδικασίες. Κατά συνέπεια, ο όρος αυτός δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του πεδίου της ενισχυμένης συνεργασίας σε συγκεκριμένες πράξεις.

Όσον αφορά το κατώτατο όριο απαιτούμενης συμμετοχής, αυτό προτείνεται να ορισθεί στο ένα τρίτο των κρατών μελών, σύμφωνα με το πνεύμα της Συνθήκης της Νίκαιας, η οποία το είχε ορίσει σε οκτώ κράτη μέλη.

Τέλος, στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ, οι ενισχυμένες συνεργασίες δεν περιορίζονται πλέον στην απλή εκτέλεση μιας δράσης ή μιας κοινής θέσης.

II. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ

I. Προϋποθέσεις για τη δρομολόγηση μιας ενισχυμένης συνεργασίας : έσχατη λύση και απαιτούμενη ελαχίστη συμμετοχή

α) Η προϋπόθεση της «έσχατης λύσης» όπως αναδιατυπώθηκε από τη Συνθήκη της Νίκαιας επιδέχεται διάφορες ερμηνείες.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε ότι δεν μπορεί να δρομολογηθεί ενισχυμένη συνεργασία παρά μόνον «*όταν οι στόχοι των εν λόγω συνθηκών δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν με εφαρμογή των σχετικών διαδικασιών που προβλέπονται από αυτές*». Η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει πλέον ότι «*η ενισχυμένη συνεργασία επιλέγεται μόνον ως έσχατη λύση, εφόσον διαπιστωθεί στα πλαίσια του Συμβουλίου ότι είναι αδύνατον να επιτευχθούν οι στόχοι της, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, κατ' εφαρμογήν των σχετικών διατάξεων των Συνθηκών*» (άρθρο 43 Β της ΣΕΕ).

Το ζήτημα είναι σε ποια στιγμή και υπό ποίους όρους μπορεί το Συμβούλιο να διαπιστώσει την ύπαρξη αδιεξόδου. Σύμφωνα με τη διατύπωση του Άμστερνταμ, θα μπορούσε να νοηθεί ότι οι διαδικασίες πρέπει να ολοκληρώνονται, ενδεχομένως μέχρι τη φάση της ψηφοφορίας, προκειμένου να πληρούται η προϋπόθεση της έσχατης λύσης. Η διατύπωση της Νίκαιας φαίνεται πλέον ευέλικτη, μολονότι δεν είναι αρκετά σαφής, καθότι εναπόκειται στο Συμβούλιο να διαπιστώνει το αδιέξοδο χωρίς να περιμένει αναγκαστικά την ψηφοφορία, ούτε καν την ουσιαστική κίνηση των κανονικών διαδικασιών.

Η προϋπόθεση της έσχατης λύσης θα μπορούσε επίσης να έχει ως συνέπεια τον καθορισμό του πιθανού πεδίου δράσης μιας ενισχυμένης συνεργασίας. Πράγματι, η προϋπόθεση αυτή θα μπορούσε να ερμηνευθεί, τουλάχιστον σύμφωνα με τη διατύπωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ως περιορισμός της δυνατότητας μιας ενισχυμένης συνεργασίας ώστε να μην αφορά παρά μία μόνο πράξη, ή ένα ζήτημα που καλύπτεται από την πράξη αυτή, η οποία ναυάγησε κατά τη διάρκεια προηγούμενης διαδικασίας λήψης απόφασης από τους Δεκαπέντε. Η διατύπωση της Νίκαιας φαίνεται να παρέχει ως προς αυτό μεγαλύτερα περιθώρια ερμηνείας, εφόσον αναφέρεται στους στόχους τους οποίους έχει τάξει μια ενισχυμένη συνεργασία και τους οποίους το Συμβούλιο έχει διαπιστώσει ότι είναι αδύνατον να επιτύχει με τη συμμετοχή των Δεκαπέντε εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος (χωρίς να έχει αναγκαστικά προσφύγει στις διαδικασίες με τη συμμετοχή των Δεκαπέντε). Οι στόχοι αυτοί, που θα μπορούσαν να αφορούν ένα πεδίο δράσης ευρύτερο από το πεδίο μιας μόνον πράξης, θα μπορούσαν ως εκ τούτου να καθορίσουν τον τομέα δράσης της ενισχυμένης συνεργασίας.

Εν πάση περιπτώσει, η διατύπωση της Συνθήκης της Νίκαιας θα ήταν σκόπιμο να διευκρινισθεί, ιδίως όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο υποτίθεται ότι το Συμβούλιο θα διαπιστώνει αν όντως πληρούται η προϋπόθεση.

β) Μια άλλη προϋπόθεση για τη δρομολόγηση ενισχυμένης συνεργασίας αφορά τον ελάχιστο αριθμό κρατών που συμμετέχουν στην εν λόγω συνεργασία. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε **ελαχίστη απαιτούμενη συμμετοχή** του ημίσεως των κρατών, ιδίως για να αποφεύγεται η δημιουργία πολλών υποομάδων στον ίδιο τομέα, αλλά και για να δικαιολογείται η προσφυγή στα κοινά όργανα. Η Συνθήκη της Νίκαιας ορίζει αυτήν την ελαχίστη απαιτούμενη συμμετοχή σε οκτώ κράτη μέλη, πράγμα που αντιστοιχεί στην πλειοψηφία των σημερινών κρατών μελών. Προφανώς επεκράτησε η ιδέα ότι οι ενισχυμένες συνεργασίες θα αφορούσαν κατά πάσα πιθανότητα λιγότερο τα μελλοντικά κράτη μέλη, τα οποία θα αντιμετώπιζον ήδη το έργο της ενσωμάτωσης ολόκληρου του κοινοτικού κεκτημένου.

Προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος κατακερματισμού, η Συνθήκη της Νίκαιας εισήγαγε μια νέα διάταξη με στόχο την εξασφάλιση της συνοχής των ενισχυμένων συνεργασιών μεταξύ τους καθώς και με τη δράση της Ένωσης στο σύνολό της ¹.

¹ Άρθρο 45 ΣΕΕ.

II. Διαδικασία έγκρισης για ενισχυμένη συνεργασία και για μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών μελών

α) Το Συμβούλιο **παρέχει έγκριση** για ενισχυμένες συνεργασίες με ειδική πλειοψηφία. Η Συνθήκη της Νίκαιας κατήργησε το πιθανό δικαίωμα αρνησικυρίας «για σημαντικούς λόγους εθνικής πολιτικής», εξαιρουμένου του δεύτερου πυλώνα. Το Συμβούλιο αποφαινεται βάσει προτάσεως της Επιτροπής, κατόπιν προηγούμενης σχετικής αίτησης των ενδιαφερομένων κρατών μελών. Η Επιτροπή οφείλει να αιτιολογεί την ενδεχόμενη άρνησή της να δώσει συνέχεια στην αίτηση των κρατών μελών. Στον τρίτο πυλώνα, σε περίπτωση άρνησης της Επιτροπής, οκτώ κράτη μέλη μπορούν να υποβάλουν απ' ευθείας εκ νέου πρόταση στο Συμβούλιο. Στο δεύτερο πυλώνα, τα ίδια τα κράτη μέλη υποβάλλουν απ' ευθείας την αίτηση στο Συμβούλιο. Ανάλογα με τον τομέα, ενημερώνεται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ζητείται η γνώμη του ή καλείται να διατυπώσει τη σύμφωνη γνώμη του για την παροχή της έγκρισης.

β) Κάθε πρόθεση μεταγενέστερης **συμμετοχής** στην ενισχυμένη συνεργασία πρέπει να γνωστοποιείται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή από το κράτος που επιθυμεί να συμμετάσχει στη συνεργασία αυτή. Στον πρώτο πυλώνα, για τη συμμετοχή άλλου κράτους μέλους αποφασίζει η Επιτροπή, ενώ στον τρίτο πυλώνα, η αίτηση λογίζεται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο το οποίο αποφαινεται σε περιορισμένη σύνθεση (ενισχυμένης συνεργασίας), εκτός εάν αποφασίσει να αναστείλει την έγκρισή του για λόγους δεόντως αιτιολογημένους. Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν τροποποίησε τη Συνθήκη του Άμστερνταμ όσον αφορά το ζήτημα αυτό : σε αντιδιαστολή προς τη διαδικασία παροχής έγκρισης, δεν παρατηρούνται εξελίξεις στο ρόλο της Επιτροπής (στον τρίτο πυλώνα) και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (στον πρώτο πυλώνα). Η έγκριση της μεταγενέστερης συμμετοχής στο δεύτερο πυλώνα μπορεί να ανασταλεί από το Συμβούλιο αποφαινόμενο υπό την πλήρη του σύνθεση.

III. Ο ανοικτός χαρακτήρας των συνεργασιών

Η Συνθήκη της Νίκαιας έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στον ανοικτό χαρακτήρα των ενισχυμένων συνεργασιών, που ισχύει τόσο κατά τη δρομολόγησή τους όσο και αργότερα (άρθρο 43 Β της ΣΕΕ). Η συμμετοχή σε μια ενισχυμένη συνεργασία δεν μπορεί, επομένως, να υπόκειται κατ' αρχήν σε προϋποθέσεις. Η απόφαση συμμετοχής ή μη, σε μια ενισχυμένη συνεργασία εναπόκειται μόνον στα κράτη μέλη, σύμφωνα με την αποκλειστική τους βούληση. Η απόφαση έγκρισης της συνεργασίας δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να αποκλείει εκ των προτέρων κανένα κράτος μέλος. Προβλέπεται επίσης ότι η συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού κρατών μελών πρέπει να ενθαρρύνεται από την Επιτροπή και από τους συμμετέχοντες στην ενισχυμένη συνεργασία.

Ωστόσο, όσον αφορά τη μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών μελών, η αρχή της ελεύθερης πρόσβασης φαίνεται να μην είναι απόλυτη λόγω του ότι δεν είναι αυτόματη, δεδομένου ότι αποτελεί αντικείμενο διαδικασίας απόφασης. Εξάλλου, η μεταγενέστερη συμμετοχή σε μια ενισχυμένη συνεργασία εξαρτάται από την τήρηση της «αρχικής απόφασης καθώς και των αποφάσεων που έχουν ληφθεί στα πλαίσια αυτά». Επίσης, κατά τη διαδικασία σχετικά με τη μεταγενέστερη συμμετοχή κρατών μελών, μπορούν να θεσπισθούν «ειδικές διατάξεις οι οποίες κρίνονται αναγκαίες»¹.

Η ακριβής έννοια των διατάξεων αυτών δεν είναι πολύ σαφής, αλλά αφήνει να υποτεθεί ότι στο ισχύον σύστημα, η μεταγενέστερη συμμετοχή θα μπορεί να υπόκειται σε ορισμένους όρους. Εξάλλου δεν είναι απίθανο το ίδιο το αντικείμενο μιας ενισχυμένης συνεργασίας να επιβάλλει εκ των πραγμάτων ορισμένους όρους, ή να εδράζεται σε ορισμένα αντικειμενικά δεδομένα.

IV. Λειτουργία των ενισχυμένων συνεργασιών : αρμοδιότητες και θεσμικό πλαίσιο

Η εσωτερική λειτουργία των ενισχυμένων συνεργασιών διέπεται από τις ίδιες θεσμικές διατάξεις και τις ίδιες νομικές βάσεις που ισχύουν για την Κοινότητα ή την Ένωση στο σύνολό της. Δηλαδή, το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων, τα μέσα δράσης και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων που προβλέπονται από τις συνθήκες εφαρμόζονται κατ' αρχήν με τον ίδιο τρόπο στα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε μια ενισχυμένη συνεργασία.

α) Όσον αφορά τις **αρμοδιότητες**, επομένως, μια ενισχυμένη συνεργασία δεν μπορεί να δρομολογηθεί προκειμένου να εκδοθεί μια πράξη ή να διεξαχθεί μια δράση την οποία δεν θα μπορούσε να διεξαγάγει το σύνολο των κρατών μελών στο πλαίσιο των ισχυουσών συνθηκών. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων είναι ενιαία, μόνον η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών διαφοροποιείται.

Η συνθήκη θέτει όρια στις αρμοδιότητες που ενδέχεται να ασκηθούν από μια ενισχυμένη συνεργασία. Δεν τίθεται θέμα αποκλειστικής αρμοδιότητας. Η άσκηση της αρμοδιότητας δεν μπορεί να θίγει την εσωτερική αγορά ούτε την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Δεν μπορεί να θίγει τις ανταλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε να προκαλεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Γενικά, οι ενισχυμένες συνεργασίες οφείλουν να τηρούν το κοινοτικό κεκτημένο, και να αποσκοπούν στην προώθηση της υλοποίησης των στόχων της Ένωσης καθώς και στην προώθηση της διαδικασίας ενοποίησης².

¹ Βλέπε άρθρο 11 Α της ΣΕΚ, και τα άρθρα 27 Ε και 40 Β της ΣΕΕ.

² Βλέπε άρθρο 43 της ΣΕΕ.

β) Το θεσμικό πλαίσιο των ενισχυμένων συνεργασιών είναι το ίδιο με εκείνο που ορίζεται από τις συνθήκες για το σύνολο της Ένωσης. Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων είναι επίσης οι προβλεπόμενες από τις νομικές βάσεις που θεμελιώνουν τη δράση της Ένωσης στο σύνολό της.

Η σύνθεση και η λειτουργία της Επιτροπής, του Δικαστηρίου και του Κοινοβουλίου δεν διαφέρουν επομένως όταν ασκούν τις εξουσίες τους στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας. Μόνον η λειτουργία του Συμβουλίου αλλάζει : μόνον τα κράτη που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία λαμβάνουν μέρος στην ψηφοφορία, ενώ τα άλλα έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν στις συσκέψεις του Συμβουλίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μόνον οι συμμετέχοντες στην ενισχυμένη συνεργασία δεσμεύονται από τις εκδιδόμενες πράξεις και βαρύνονται με τις μη διοικητικές δαπάνες της δράσης τους.

Η Συνθήκη της Νίκαιας διευκρινίζει ως προς αυτό το σημείο ότι οι πράξεις και οι αποφάσεις που εκδίδονται στα πλαίσια ενισχυμένης διαδικασίας «δεν αποτελούν τμήμα του κεκτημένου της Ένωσης». Η δήλωση αυτή προκαλεί ερωτήματα όσον αφορά τη φύση των ενισχυμένων συνεργασιών. Φαίνεται, ωστόσο, ότι η δήλωση αυτή αποσκοπούσε κατά βάση, με την προοπτική της διεύρυνσης, στην εξαίρεση αυτού του κεκτημένου από το κεκτημένο που θα επιβληθεί στα μελλοντικά κράτη μέλη. Εξάλλου, σε αντιδιαστολή, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε ότι το κεκτημένο του Σένγκεν που είναι ενσωματωμένο στα πλαίσια της Ένωσης υπάγεται στο κεκτημένο το οποίο πρέπει να γίνει πλήρως αποδεκτό από τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη ¹.

Το σύστημα ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία προσαρμόζεται στο πλαίσιο του περιορισμένης σύνθεσης Συμβουλίου της ενισχυμένης συνεργασίας, τηρώντας, όσον αφορά το κατώτατο όριο, την ίδια αναλογία σταθμισμένων ψήφων με εκείνη που ορίζεται για τους Δεκαπέντε, δηλαδή περί το 71% των ψήφων ². Το κατώτατο αυτό όριο πρέπει να αντιπροσωπεύει την πλειοψηφία των κρατών μελών, ή τα δύο τρίτα εάν η πρόταση δεν προέρχεται από την Επιτροπή (κατ' αναλογία προς το σύστημα που επελέγη για τους Δεκαπέντε, βλέπε άρθρο 205 της ΣΕΚ). Αντιθέτως, η στάθμιση των ψήφων δεν υφίσταται καμία ιδιαίτερη προσαρμογή.

¹ Άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

² Αντίθετα, για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στους κόλπους του Συμβουλίου περιορισμένης σύνθεσης στο πλαίσιο της ΟΝΕ το κατώτατο όριο ορίζεται στα δύο τρίτα των ψήφων, σταθμισμένων με τη συνήθη στάθμιση (άρθρο 122 παράγραφος 5).

V. Η ειδική περίπτωση της ΚΕΠΠΑ

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας ο μηχανισμός ενισχυμένης συνεργασίας επεκτείνεται στο δεύτερο πυλώνα (Τίτλος V της ΣΕΕ). Ωστόσο, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί παρά μόνο για την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης που έχει προηγουμένως υιοθετηθεί από τους Δεκαπέντε.

Γενικά, η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει ότι μια ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα αυτό έχει ως στόχο «να διαφυλάξει τις αξίες και να υπηρετήσει τα συμφέροντα της Ένωσης στο σύνολό της», και οφείλει να τηρεί τις αρχές, τους στόχους, τους γενικούς προσανατολισμούς της ΚΕΠΠΑ, καθώς και τις αποφάσεις που έχουν ήδη ληφθεί στα πλαίσια της πολιτικής αυτής. Φαίνεται ότι κατ' αυτόν τον τρόπο, η ομάδα κρατών που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία, ενεργεί εξ ονόματος της Ένωσης στο σύνολό της, πράγμα που επιτυγχάνει να μη θίξει την ενότητα της εκπροσώπησής της σε διεθνές επίπεδο. Η ιδέα αυτή ενισχύεται εκ του γεγονότος ότι το δικαίωμα αρνησικυρίας εξακολουθεί να υφίσταται στο στάδιο της έγκρισης μιας τέτοιας ενισχυμένης συνεργασίας¹. Πάντως, εφαρμόζονται οι γενικοί κανόνες που αφορούν τη χρηματοδότηση, και επομένως μόνον οι συμμετέχοντες βαρύνονται με τις μη διοικητικές δαπάνες (άρθρο 44 Α της ΣΕΕ).

Αφετέρου, μια ενισχυμένη συνεργασία δεν μπορεί να αφορά «θέματα που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας»². Ως εκ τούτου, το δυνητικό πεδίο δράσης της περιορίζεται σημαντικά, και αποκλείεται λόγου χάρη η υλοποίηση των λεγόμενων αποστολών του *Πέτερσμπεργκ*.

VI. Πιθανές προσεγγίσεις

Ο μηχανισμός ενισχυμένης συνεργασίας φαίνεται να επινοήθηκε αρχικά ως υποκατάστατο του συστήματος της λήψης αποφάσεων με πλειοψηφία. Πράγματι, αφενός μεν η προϋπόθεση της έσχατης λύσης θα μπορούσε να συνεπάγεται ότι μια ενισχυμένη συνεργασία δεν μπορεί να δρομολογηθεί παρά μόνον για την έκδοση *ad hoc* πράξεων, αφετέρου δε, η μόνη μεταβολή θεσμικού χαρακτήρα σε μια ενισχυμένη συνεργασία αφορά τη σύνθεση του Συμβουλίου, η οποία, από άποψη δικαιώματος ψήφου, περιορίζεται στους αντιπροσώπους των κρατών μελών που συμμετέχουν στην εν λόγω συνεργασία.

¹ Αντιθέτως, θα πρέπει πάντα να εφαρμόζεται το σύστημα της πλειοψηφίας στα πλαίσια της ενισχυμένης συνεργασίας γιατί θα πρόκειται πάντα για εφαρμογή ενός προκαθορισμένου κανόνα.

² Άρθρο 27 Β της ΣΕΕ.

Υπό αυτό το πρίσμα, υποστηρίχθηκε ότι ένας παρόμοιος μηχανισμός είναι υπερβολικά περίπλοκος σε σχέση με άλλες πιθανές τεχνικές προς παράκαμψη του σκοπέλου της ομοφωνίας (θετική αποχή, εποικοδομητική αποχή, αναβολή της προσφυγής στο πλειοψηφικό σύστημα για «σημαντικούς λόγους εθνικής πολιτικής των οποίων γίνεται επίκληση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο», ενισχυμένη πλειοψηφία, επιλογή μη συμμετοχής (opt-out), κλπ.). Αντιθέτως, ορισμένα χαρακτηριστικά του μηχανισμού δεν επιτρέπουν την κάλυψη των αναγκών διαφοροποίησης πιο «διαρθρωτικού» χαρακτήρα, ιδίως με βάση αντικειμενικά κριτήρια, όπως το ενιαίο νόμισμα και το σύστημα του Σένγκεν.

Βασικότερα, θα μπορούσε να προκύψει το ερώτημα κατά πόσον ένας τέτοιος αφηρημένος και γενικός μηχανισμός είναι χρήσιμος τη στιγμή κατά την οποία οι ανάγκες «διαρθρωτικής» διαφοροποίησης έχουν ήδη ληφθεί ευρύτατα υπόψη μέσω των συστημάτων ευελιξίας που έχουν προκαθορισθεί και οργανωθεί με την ίδια τη συνθήκη, π.χ. ενιαίο νόμισμα ή σύστημα του Σένγκεν, καθώς και, μελλοντικά, στον τομέα της άμυνας (βλέπε σχέδιο άρθρου 30 του Συντάγματος).

Ωστόσο, είναι σκόπιμο να μην αγνοούνται οι λόγοι που ώθησαν τους συντάκτες της Συνθήκης του Άμστερνταμ και εν συνεχεία της Συνθήκης της Νίκαιας, και συγκεκριμένα η επιθυμία δημιουργίας ενός μηχανισμού που θα μπορούσε να αποδειχθεί χρήσιμος μακροπρόθεσμα, ιδίως λαμβανομένης υπόψη της αυξανόμενης ετερογένειας των κρατών μελών της Ένωσης και των ιδιαίτερων συμφερόντων ή αναγκών τους. Οι ενισχυμένες συνεργασίες έχουν επινοηθεί ως ένα μέσο προοδευτικής ολοκλήρωσης, ανοικτό σε όλα τα κράτη μέλη και ανά πάσα στιγμή. Το μέσο αυτό στοχεύει να επιτρέψει και να προτρέψει μια ομάδα των κρατών μελών να συνεργαστεί στα πλαίσια της Ένωσης, και όχι εκτός αυτών. Έτσι, τα κράτη μέλη που μετέχουν σε μια ενισχυμένη συνεργασία μπορούν να επωφεληθούν μιας υφιστάμενης υποδομής· οι πολίτες τους διαθέτουν κοινοβουλευτικές και δικαστικές εγγυήσεις· ενώ τα κράτη που δεν μετέχουν, έχουν την εξασφάλιση ότι τα συμφέροντά τους και εκείνα της Ένωσης διαφυλάττονται στο σύνολό τους.

Αφετέρου, έστω και αν ένας τέτοιος μηχανισμός αποδειχθεί απρόσφορος για την έκδοση συγκεκριμένων πράξεων ή αντιθέτως για την κάλυψη μεγάλων τομέων πολιτικής, ο μηχανισμός ενισχυμένης συνεργασίας θα μπορούσε απεναντίας να αποδειχθεί χρήσιμος για την κάλυψη ενός ενδιαμέσου πεδίου δράσης, δηλαδή ορισμένων πτυχών μιας πολιτικής, ή ακόμη για την επέκταση ορισμένων συστημάτων ευελιξίας που έχουν προκαθορισθεί από τη Συνθήκη.

III. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ : ΤΑ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΑΡΘΡΑ ΣΧΕΤΙΚΑ
ΜΕ ΤΙΣ ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΙΣ
ΙΣΧΥΟΥΣΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ

	Νέα άρθρα	Άρθρα που επαναλαμβάνουν διατάξεις των ισχυουσών συνθηκών, αλλά μόνον εν μέρει ή με ουσιώδεις μεταβολές	Άρθρα που επαναλαμβάνουν διατάξεις των ισχυουσών συνθηκών, αυτούσια ή με μικροδιευθετήσεις
<u>Άρθρο 32B</u> (Μέρος I του Συντάγματος) : Οι ενισχυμένες συνεργασίες		✓	
<u>Άρθρο Θ</u> (Μέρος II του Συντάγματος) : Ειδικές μορφές συνεργασίας στην ΚΕΠΑΑ	✓		
<u>Άρθρο I</u> (Μέρος II του Συντάγματος) : Γενικές προϋποθέσεις			✓
<u>Άρθρο Κ</u> (Μέρος II του Συντάγματος) : Σχέσεις με τους μη συμμετέχοντες			✓
<u>Άρθρο Λ</u> (Μέρος II του Συντάγματος) : Ανοικτός χαρακτήρας		✓	
<u>Άρθρο Μ</u> (Μέρος II του Συντάγματος) : Διαδικασία έγκρισης		✓	
<u>Άρθρο Ν</u> (Μέρος II του Συντάγματος): Διαδικασία για τη μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών μελών		✓	
<u>Άρθρο Ξ</u> (Μέρος II του Συντάγματος): Χρηματοδότηση			✓
<u>Άρθρο Ο</u> (Μέρος II του Συντάγματος) : Αρχή της συνοχής			✓

IV. ΣΧΕΔΙΟ ΑΡΘΡΩΝ : ΟΙ ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ

ΜΕΡΟΣ Ι ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Άρθρο 32 Β (Οι ενισχυμένες συνεργασίες)

1. Τα κράτη μέλη τα οποία επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία στα πλαίσια των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, μπορούν να προβαίνουν σε χρήση των οργάνων της και να ασκούν αυτές τις αρμοδιότητες, εφαρμόζοντας τις κατάλληλες διατάξεις του Συντάγματος, εντός των ορίων και σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από το παρόν άρθρο, καθώς και από τα άρθρα Θ έως Ο του Συντάγματος.

Οι ενισχυμένες συνεργασίες σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγμάτωση των στόχων της Ένωσης, να διαφυλάσσουν τα συμφέροντά της και να ενισχύουν τη διαδικασία ενοποίησής της. Είναι ανοικτές σε όλα τα κράτη μέλη κατά την καθιέρωσή τους, καθώς και ανά πάσα στιγμή, σύμφωνα με το άρθρο Λ του Συντάγματος.

2. Η έγκριση για την καθιέρωση μιας ενισχυμένης συνεργασίας χορηγείται από το Συμβούλιο ως έσχατη λύση, εφόσον έχει διαπιστωθεί στα πλαίσια των εργασιών του ότι οι στόχοι της δεν μπορούν να επιτευχθούν μέσα σε εύλογο χρόνο από την Ένωση στο σύνολό της, και υπό τον όρο ότι θα συγκεντρώνει τουλάχιστον το ένα τρίτο των κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου Μ του Συντάγματος.

3. Κατά τη θέσπιση των πράξεων στα πλαίσια του Συμβουλίου ψηφίζουν μόνον οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία. Ωστόσο, στις συσκέψεις του Συμβουλίου μπορούν να συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη.

Η ομοφωνία αποτελείται από τις ψήφους μόνον των συμμετεχόντων κρατών. Ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται η πλειοψηφία των ψήφων των συμμετεχόντων κρατών μελών, η οποία αντιπροσωπεύει τουλάχιστον τα τρία πέμπτα του πληθυσμού αυτών των κρατών.

4. Οι πράξεις που θεσπίζονται στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας δεσμεύουν μόνο τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτήν. Οι πράξεις αυτές δεν θεωρούνται ως κεκτημένο που πρέπει να γίνεται δεκτό από τους υποψήφιους για ένταξη στην Ένωση.

ΜΕΡΟΣ II ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ, ΤΜΗΜΑ Α

Άρθρο Θ (Μορφές ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ)

Οι διατάξεις του άρθρου 32 Β του μέρους Ι και των άρθρων Ι έως Ο του μέρους ΙΙ δεν εφαρμόζονται στις μορφές συνεργασίας που προβλέπονται για τον τομέα της άμυνας από το άρθρο 30 του μέρους Ι, διέπονται δε ειδικά από τα άρθρα 18 έως 21 του τίτλου Ι Β του μέρους ΙΙ.

Άρθρο Ι (Γενικές προϋποθέσεις)

Οι σχεδιαζόμενες ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται το Σύνταγμα της Ένωσης και το κεκτημένο της.

Οι εν λόγω συνεργασίες δεν θίγουν την εσωτερική αγορά ούτε την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Δεν συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ τους.

Άρθρο Κ (Σχέσεις με τους μη συμμετέχοντες)

Οι σχεδιαζόμενες ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν σε αυτές. Τα μη συμμετέχοντα κράτη μέλη δεν παρεμποδίζουν την εφαρμογή των ενισχυμένων συνεργασιών από τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτές.

Άρθρο Λ (Ανοικτός χαρακτήρας)

1. Κατά την καθιέρωσή τους, οι ενισχυμένες συνεργασίες είναι ανοικτές σε όλα τα κράτη μέλη, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων συμμετοχής που ενδεχομένως ορίζει η απόφαση έγκρισης. Είναι επίσης ανοικτές ανά πάσα στιγμή, υπό την επιφύλαξη της τήρησης, πέραν των εν λόγω προϋποθέσεων, και των πράξεων που έχουν ήδη θεσπιστεί στα πλαίσια αυτά.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε μια ενισχυμένη συνεργασία φροντίζουν να διευκολύνουν τη συμμετοχή όσον το δυνατόν περισσότερων κρατών μελών.

2. Η Επιτροπή και, ενδεχομένως, ο Υπουργός Εξωτερικών, ενημερώνουν τακτικά όλα τα μέλη του Συμβουλίου, καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εξέλιξη των ενισχυμένων συνεργασιών.

Άρθρο Μ (Διαδικασία έγκρισης)

1. Τα κράτη μέλη που επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους μια ενισχυμένη συνεργασία σε κάποιον από τους τομείς που αναφέρει το Σύνταγμα, εκτός της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, απευθύνουν αίτηση στην Επιτροπή καθορίζοντας το πεδίο εφαρμογής και τους επιδιωκόμενους στόχους της προβλεπόμενης ενισχυμένης συνεργασίας. Η Επιτροπή δύναται να υποβάλει στο Συμβούλιο σχετική πρόταση. Εάν η Επιτροπή δεν υποβάλει πρόταση, ανακοινώνει τους λόγους στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη.

Η έγκριση για την καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας χορηγείται με απόφαση του Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία, βάσει προτάσεως της Επιτροπής και αφού ληφθεί η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

2. Στα πλαίσια της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, η αίτηση των κρατών μελών που επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία απευθύνεται στο Συμβούλιο. Διαβιβάζεται στον Υπουργό Εξωτερικών, ο οποίος δίνει τη γνώμη του ως προς τη συνοχή της ενισχυμένης συνεργασίας με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης, καθώς και στην Επιτροπή, η οποία δίνει τη γνώμη της, ιδίως ως προς τη συνοχή της προτεινόμενης ενισχυμένης συνεργασίας με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης. Διαβιβάζεται επίσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς ενημέρωση.

Η έγκριση για την καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας χορηγείται με απόφαση του Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία.

Άρθρο Ν (Διαδικασία για τη μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών μελών)

1. Κάθε κράτος μέλος το οποίο επιθυμεί να συμμετάσχει σε μια ενισχυμένη συνεργασία γνωστοποιεί την πρόθεσή του στο Συμβούλιο, την Επιτροπή και, κατά περίπτωση, στον Υπουργό Εξωτερικών.

Εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία παραλαβής της κοινοποίησης, η Επιτροπή επιβεβαιώνει τη συμμετοχή του εν λόγω κράτους μέλους. Διαπιστώνει κατά περίπτωση ότι πληρούνται οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής και θεσπίζει τις μεταβατικές διατάξεις που κρίνονται αναγκαίες για την εφαρμογή των πράξεων που έχουν ήδη θεσπιστεί στα πλαίσια της ενισχυμένης συνεργασίας.

Ωστόσο, εάν η Επιτροπή κρίνει ότι οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής δεν πληρούνται, επισημαίνει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την πλήρωση αυτών των προϋποθέσεων και καθορίζει προθεσμία για την επανεξέταση της αίτησης συμμετοχής. Όταν επανεξετάσει την αίτηση, αποφασίζει σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι οι προϋποθέσεις συμμετοχής εξακολουθούν να μην πληρούνται, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να υποβάλει το θέμα στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 32 Β του Συντάγματος. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να θεσπίσει, βάσει προτάσεως της Επιτροπής, τις προαναφερόμενες μεταβατικές διατάξεις.

2. Στα πλαίσια της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, το Συμβούλιο επιβεβαιώνει τη συμμετοχή του εν λόγω κράτους μέλους, μετά από διαβούλευση με τον Υπουργό Εξωτερικών. Διαπιστώνει κατά περίπτωση ότι πληρούνται οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να θεσπίσει μεταβατικές διατάξεις βάσει προτάσεως του Υπουργού Εξωτερικών. Ωστόσο, εάν το Συμβούλιο κρίνει ότι οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής δεν πληρούνται, επισημαίνει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την πλήρωση αυτών των προϋποθέσεων και τάσσει προθεσμία για την επανεξέταση της αίτησης συμμετοχής.

Για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 32 Β του Συντάγματος.

Άρθρο Ξ (Χρηματοδότηση)

Οι δαπάνες που απορρέουν από την εφαρμογή μιας ενισχυμένης συνεργασίας, πέραν των διοικητικών εξόδων των οργάνων, βαρύνουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, εκτός εάν το Συμβούλιο με ομοφωνία όλων των μελών του και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίσει άλλως.

Άρθρο Ο (Αρχή της συνοχής)

Το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξασφαλίζουν τη συνοχή των δράσεων που αναλαμβάνονται στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας, καθώς και τη συνοχή των δράσεων αυτών με τις πολιτικές της Ένωσης, και συνεργάζονται προς το σκοπό αυτόν.

V. ΣΧΕΔΙΟ ΑΡΘΡΩΝ ΜΕ ΣΧΟΛΙΑΣΜΟ

ΜΕΡΟΣ Ι ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Άρθρο 32 Β (Οι ενισχυμένες συνεργασίες)

1. Τα κράτη μέλη τα οποία επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία στα πλαίσια των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, μπορούν να προβαίνουν σε χρήση των οργάνων της και να ασκούν αυτές τις αρμοδιότητες, εφαρμόζοντας τις κατάλληλες διατάξεις του Συντάγματος, εντός των ορίων και σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από το παρόν άρθρο, καθώς και από τα άρθρα Θ έως Ο του Συντάγματος.

Οι ενισχυμένες συνεργασίες σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγμάτωση των στόχων της Ένωσης, να διαφυλάσσουν τα συμφέροντά της και να ενισχύουν τη διαδικασία ενοποίησης της. Είναι ανοικτές σε όλα τα κράτη μέλη κατά την καθιέρωσή τους, καθώς και ανά πάσα στιγμή, σύμφωνα με το άρθρο Λ του Συντάγματος.

2. Η έγκριση για την καθιέρωση μιας ενισχυμένης συνεργασίας χορηγείται από το Συμβούλιο ως έσχατη λύση, εφόσον έχει διαπιστωθεί στα πλαίσια των εργασιών του ότι οι στόχοι της δεν μπορούν να επιτευχθούν μέσα σε εύλογο χρόνο από την Ένωση στο σύνολό της, και υπό τον όρο ότι συγκεντρώνει τουλάχιστον το ένα τρίτο των κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου Μ του Συντάγματος.

3. Στη θέσπιση των πράξεων στα πλαίσια του Συμβουλίου συμμετέχουν μόνον οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία. Ωστόσο στις συσκέψεις του Συμβουλίου μπορούν να συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη.

Η ομοφωνία αποτελείται από τις ψήφους μόνον των συμμετεχόντων κρατών. Ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται η πλειοψηφία των ψήφων των συμμετεχόντων κρατών μελών, η οποία αντιπροσωπεύει τουλάχιστον τα τρία πέμπτα του πληθυσμού αυτών των κρατών.

4. Οι πράξεις που θεσπίζονται στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας δεσμεύουν μόνο τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτήν. Οι πράξεις αυτές δεν θεωρούνται ως κεκτημένο που πρέπει να γίνεται δεκτό από τους υποψήφιους για ένταξη στην Ένωση.

Σχόλια

Άρθρο 32Β, παράγραφος 1, εδάφιο 1

Η παράγραφος αυτή εκθέτει τη θεμελιώδη αρχή σύμφωνα με την οποία οι ενισχυμένες συνεργασίες λειτουργούν μέσα στα πλαίσια των νομικών βάσεων των συνθηκών, όσον αφορά τόσο τις αρμοδιότητες όσο και την άσκηση των αρμοδιοτήτων (διαδικασίες και μέσα). Η αρχή αυτή εκφράζεται κατά διάφορους τρόπους, σε διάφορα σημεία των ισχυουσών συνθηκών¹.

¹ Άρθρα 43 και 44 (πρώτη φράση) της ΣΕΕ άρθρο 11, παράγραφος 3 της ΣΕΚ, άρθρα 27Α, παράγραφος 2 και άρθρο 40, παράγραφος 2 της ΣΕΕ.

Η παράγραφος αυτή αναφέρει ευθύς εξ αρχής τις διατάξεις του δευτέρου μέρους, τις σχετικές με τα όρια και τις μεθοδεύσεις, που διέπουν το μηχανισμό της ενισχυμένης συνεργασίας, και ιδίως το ότι ο μηχανισμός δεν εφαρμόζεται στις ειδικές μορφές του τομέα της άμυνας, καθώς και άλλους γενικούς όρους, σκοπός των οποίων είναι η συμμόρφωση με το κεκτημένο της Ένωσης.

Άρθρο 32B, παράγραφος 1 εδάφιο 2 : Απόσπασμα από το άρθρο 43 α) της ΣΕΕ και επιβεβαίωση του ανοικτού χαρακτήρα (άρθρο 43B της ΣΕΕ), που διευκρινίζεται στο δεύτερο μέρος.

Άρθρο 32B, παράγραφος 2 : Αρχή της έγκρισης από το Συμβούλιο και προϋποθέσεις αυτής της έγκρισης : έσχατη λύση (άρθρο 43 Α της ΣΕΕ) και απαιτούμενη ελαχίστη συμμετοχή (άρθρο 43 ζ) της ΣΕΕ.

Η παράγραφος αυτή θέτει την αρχή έγκρισης από το Συμβούλιο για την έναρξη μιας ενισχυμένης συνεργασίας και, όσον αφορά τις λεπτομέρειες της διαδικασίας, παραπέμπει στο άρθρο Μ του Συντάγματος. Θέτει επίσης δύο προϋποθέσεις αυτής της έγκρισης : τον όρο της έσχατης λύσης και τον όρο της απαιτούμενης ελαχίστης συμμετοχής.

Ο όρος της εσχάτης λύσης, όπως τροποποιήθηκε από τη συνθήκη της Νίκαιας δεν αναφέρει κατά ποίο τρόπο το Συμβούλιο θα διαπιστώνει την εκπλήρωσή της, και φαίνεται κάπως περιττή στην περίπτωση της έγκρισης από το Συμβούλιο. Ο προτεινόμενος τύπος αναφέρει ότι το Συμβούλιο, μέσω της απόφασης της έγκρισης, θα διαπιστώνει επισήμως ότι όντως πληρούνται ο όρος της εσχάτης λύσης. Εξ άλλου, με την απάλειψη της έκφρασης «με εφαρμογή των καταλλήλων διατάξεων των συνθηκών», ορίζεται σαφέστερα ότι ο όρος της εσχάτης λύσης δεν συνεπάγεται, κατ' ανάγκην, την αποτυχία κάποιας προηγούμενης διαδικασίας, ούτε καν ότι είχε αρχίσει μια τέτοια διαδικασία για λήψη απόφασης. Οπωσδήποτε, το πεδίο δράσης μιας ενισχυμένης συνεργασίας θα πρέπει να μη προκαθορίζεται από τις προηγούμενες διαδικασίες αλλά να είναι δυνατόν να καθοριστεί ευρύτερα κατά τη διαδικασία της έγκρισης, π.χ. με αναφορά σε διάφορες νομικές βάσεις οικείες με την εκάστοτε προκειμένη συνεργασία.

Σχετικά με τον **όρο της απαιτούμενης ελαχίστης συμμετοχής**, τίθεται το ζήτημα μήπως θα πρέπει να θεσπισθεί και πάλι μια αναλογία των κρατών αντί ενός ορισμένου αριθμού, ρύθμιση η τελευταία που δεν αρμόζει απολύτως σε μία Ένωση, ο αριθμός των μελών της οποίας δεν έχει καθορισθεί άπαξ δια παντός. Σύμφωνα με το πνεύμα της συνθήκης της Νίκαιας, η αναλογία αυτή θα μπορούσε να είναι το ένα τρίτο των κρατών μελών.

Άρθρο 32B, παράγραφος 3 : Απόσπασμα από την παράγραφο 1 του άρθρου 44

Το κύριο θεσμικό χαρακτηριστικό των ενισχυμένων συνεργασιών συνίσταται στον αποκλεισμό του δικαιώματος ψήφου όσων δεν συμμετέχουν. Το σχέδιο άρθρου ωστόσο, όπως και η ισχύουσα συνθήκη, προβλέπει δυνατότητα συμμετοχής στις συσκέψεις.

Εξ άλλου, η εφαρμογή των νομικών βάσεων του Συντάγματος στις ενισχυμένες συνεργασίες καταλήγει στη μεταφορά των κανόνων ψήφησης που αυτές προβλέπουν, στη λειτουργία των ενισχυμένων συνεργασιών, δηλαδή την ομοφωνία ή την ενισχυμένη συνεργασία. Θα πρέπει λοιπόν, δεδομένου ότι η Συνέλευση μεταρρυθμίζει την ψήφιση με ειδική πλειοψηφία, να καθοριστούν σε αυτό το σημείο, όπως συμβαίνει και με το ισχύον άρθρο 44 της ΣΕΕ η ομοφωνία και η ειδική πλειοψηφία στο εσωτερικό του Συμβουλίου που ενεργεί στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας.

Άρθρο 32B, παράγραφος 4 : Απόσπασμα από την παράγραφο 2 του άρθρου 44

Οι πράξεις που θεσπίζονται στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας δεσμεύουν μόνον τους συμμετέχοντες. Επομένως δεν δεσμεύουν τα άλλα κράτη μέλη, εκτός, εξυπακούεται, αν αυτά συμμετάσχουν αργότερα, πράγμα που καταδεικνύεται και από το εδάφιο 1 του άρθρου Α («υπό την επιφύλαξη της τήρησης ... των πράξεων που έχουν ήδη θεσπισθεί στα πλαίσια αυτά» βλ. παρακάτω). Οι πρόσθετες διευκρινίσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 44 της ΣΕΕ δεν φαίνεται να χρειάζονται.

Προτείνεται τέλος να απαλειφθεί η φράση «Οι πράξεις αυτές δεν αποτελούν μέρος του κεκτημένου της Ένωσης». Πράγματι, η διάταξη αυτή θέτει ένα ζήτημα υπερβολικά γενικής εμβέλειας, αν σκοπός της είναι να αποφευχθεί η επιβολή του κεκτημένου (που πρόκειται να υπάρξει) των ενισχυμένων συνεργασιών στα μελλοντικά κράτη μέλη (επί του προκειμένου, μετά την προσεχή διεύρυνση της Ένωσης με τα νέα δέκα κράτη μέλη, το ζήτημα αυτό δεν τα αφορά). Η προτεινόμενη διατύπωση προέρχεται από το άρθρο 8 που εντάσσει το κεκτημένο του Σένγκεν στα πλαίσια της Ένωσης.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ - ΤΜΗΜΑ Α

Άρθρο Θ (Ειδικές μορφές συνεργασίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ)

Οι διατάξεις του άρθρου 32B του μέρους Ι και των άρθρων Ι ως Ο του μέρους ΙΙ δεν εφαρμόζονται στις μορφές συνεργασίας που προβλέπονται για τον τομέα της άμυνας από το άρθρο 30 του μέρους Ι, διέπονται δε ειδικά από τα άρθρα 18 ως 21 του τίτλου Ι Β του μέρους ΙΙ.

Σχόλια

Άρθρο Θ : Νέο άρθρο

Με το άρθρο αυτό δηλώνεται ότι οι διάφορες μορφές συνεργασίας μιας ομάδας κρατών μελών, που προβλέπονται για τον τομέα της άμυνας, διέπονται από ειδικές διατάξεις του Συντάγματος, ώστε, επ' αυτού, οι διατάξεις περί ενισχυμένης συνεργασίας να μην εφαρμόζονται.

Στον τομέα της ΚΕΠΠΑ δεν ελήφθη, το άρθρο 27 της ΣΕΕ που περιορίζει τις ενισχυμένες συνεργασίες στην εκτέλεση μιας δράσης ή κοινής θέσης της Ένωσης.

Πράγματι ο γενικός μηχανισμός της ενισχυμένης συνεργασίας δεν κρίνεται απαραίτητος για να ανατεθεί η εκτέλεση μιας κοινής δράσης σε μια ομάδα κρατών μελών τα οποία, υποτίθεται, θα ενεργούσαν εξ ονόματος της Ένωσης. Αυτή η αντίληψη άλλωστε έγινε δεκτή για τη διεξαγωγή μιας αποστολής, από μια ομάδα κρατών, στον τομέα της άμυνας (βλ. το σχέδιο της παραγράφου 5 του άρθρου 30 του Συντάγματος).

Άρθρο Ι (Γενικές προϋποθέσεις)

Οι σχεδιαζόμενες ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται το Σύνταγμα της Ένωσης και το κεκτημένο της.

Οι εν λόγω συνεργασίες δεν θίγουν την εσωτερική αγορά ούτε την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Δεν συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ τους.

Σχόλια

Άρθρο Ι : (Απόσπασμα από το άρθρο 43, β), γ), ε) και στ) της ΣΕΕ)

Άρθρο Κ (Σχέσεις με του μη συμμετέχοντες)

Οι σχεδιαζόμενες ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν σε αυτές. Τα μη συμμετέχοντα κράτη μέλη δεν εμποδίζουν την εφαρμογή των ενισχυμένων συνεργασιών από τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτές.

Σχόλια

Άρθρο Κ : (Επανάληψη του εδαφίου η) του άρθρου 43, και της τελευταίας φράσης της παραγράφου 2 του άρθρου 44, της ΣΕΕ)

Οι δύο αυτές διατάξεις ενώθηκαν σε ένα άρθρο διότι αφορούν τις αμοιβαίες υποχρεώσεις συμμετεχόντων και μη συμμετεχόντων.

Άρθρο Λ (Ανοικτός χαρακτήρας)

1. Κατά την καθιέρωσή τους, οι ενισχυμένες συνεργασίες είναι ανοικτές σε όλα τα κράτη μέλη, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων συμμετοχής που ενδεχομένως ορίζει η απόφαση έγκρισης. Είναι επίσης ανοικτές ανά πάσα στιγμή, υπό την επιφύλαξη της τήρησης, πέραν των εν λόγω προϋποθέσεων, και των πράξεων που έχουν ήδη θεσπισθεί στα πλαίσια αυτά.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε μια ενισχυμένη συνεργασία φροντίζουν να διευκολύνουν τη συμμετοχή όσο το δυνατόν περισσότερων κρατών μελών.

2. Η Επιτροπή και, ενδεχομένως, ο Υπουργός Εξωτερικών, ενημερώνουν τακτικά όλα τα μέλη του Συμβουλίου, καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εξέλιξη των ενισχυμένων συνεργασιών.

Σχόλια

Άρθρο Λ, παράγραφος 1: (Απόσπασμα από το άρθρο 43 Β της ΣΕΕ)

Το άρθρο αυτό εξειδικεύει την αρχή του ανοικτού χαρακτήρα, την οποία θεσπίζει η παράγραφος 1 του άρθρου 32 Β. Δυνάμει της αρχής αυτής τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να συμμετέχουν ή όχι σε μια ενισχυμένη συνεργασία, τόσο κατά την καθιέρωσή της, όσο και αργότερα. Η πρόταση της Επιτροπής (ή μιας ομάδας κρατών στα πλαίσια της ΚΕΙΠΠΑ) και η απόφαση έγκρισης από το Συμβούλιο δεν μπορούν, κατ' αρχήν, να αποκλείσουν τα κράτη μέλη που θα ήθελαν να συμμετάσχουν, ούτε να εξαναγκάσουν σε συμμετοχή εκείνα που δεν θα το ήθελαν.

Παρατηρείται, ωστόσο, ότι η εκ των υστέρων συμμετοχή άλλων κρατών μελών δεν είναι αυτόματη, εφόσον για αυτήν απαιτείται μια διαδικασία λήψης απόφασης. Ειδικότερα, το ότι αυτή η εκ των υστέρων συμμετοχή εξαρτάται από την τήρηση της αρχικής απόφασης και των πράξεων που έχουν εν τω μεταξύ θεσπισθεί σε αυτά τα πλαίσια ή και το ότι μπορούν να θεσπισθούν ενδεχόμενες «ειδικές διατάξεις»¹, μάλλον σημαίνει ότι και υπό το σήμερα ισχύον σύστημα, για τη συμμετοχή αυτή μπορούν ήδη να επιβληθούν ορισμένες προϋποθέσεις.

Προτείνεται να προβλεφθεί ρητώς ότι για τη συμμετοχή σε μια ενισχυμένη συνεργασία είναι δυνατόν να επιβληθούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, αντικειμενικές προϋποθέσεις, οι οποίες θα πρέπει να καθορίζονται κατά τη διαδικασία της έγκρισης. Κατά συνέπεια, προτείνεται επίσης, στην περίπτωση αυτή, οι εν λόγω προϋποθέσεις να μη αφορούν μόνον την εκ των υστέρων συμμετοχή, αλλά και την αρχική.

Η μεθόδευση αυτή τείνει προς την επέκταση των χαρακτηριστικών περιπτώσεων για τις οποίες χρειάζεται ο μηχανισμός της ενισχυμένης συνεργασίας, εφόσον αυτός δεν θα βασίζεται πια μόνον στην απλή θέληση, και συνεπώς δεν θα εννοείται ως ένα κατ' ουσία υποκατάστατο της ψήφισης με ομοφωνία. Ο μηχανισμός της ενισχυμένης συνεργασίας θα μπορούσε, όντως, να βασίζεται σε αντικειμενικές διαφορές ή ίσως να λαμβάνονται με αυτόν υπόψη αντικειμενικά κριτήρια συμμετοχής ορισμένων κρατών μελών, όπως συνέβη με την αποδοχή του ευρώ, με τη συμμετοχή στο σύστημα του Σένγκεν, ή και με ορισμένες πλευρές του τομέα της άμυνας (βλ. το σχέδιο του άρθρου 30 του Συντάγματος).

Εξάλλου, η αναφορά σε ενδεχόμενες αντικειμενικές προϋποθέσεις συμμετοχής τείνει προς την περιχαράκωση της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής ή του Συμβουλίου απέναντι στις αιτήσεις που τους απευθύνουν κράτη μέλη για να συμμετάσχουν σε μια ενισχυμένη συνεργασία μετά την καθιέρωσή της : όντως οι προϋποθέσεις συμμετοχής θα είναι οι ίδιες για τα κράτη μέλη που συμμετείχαν εξ αρχής στην ενισχυμένη συνεργασία και για εκείνα που προσχώρησαν σε αυτήν αργότερα.

¹ Βλ. άρθρο 11 Α της ΣΕΚ και άρθρα 27 Ε και 40 Β της ΣΕΕ.

Άρθρο Α, παράγραφος 2: (Απόσπασμα από το άρθρο 27 Δ)

Η ενημέρωση όλων των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία είχε προβλεφθεί αρχικά στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ μπορεί να επεκταθεί κατά τρόπο χρήσιμο και στους άλλους τομείς. Αποτελεί, ειδικότερα, για τα κράτη που δεν συμμετέχουν, όποιες και αν είναι οι μεθοδεύσεις που θα έχει καθορίσει η απόφαση έγκρισης, εγγύηση για συμμετοχή στις εργασίες και συσκέψεις του Συμβουλίου (βλ. παραπάνω την παράγραφο 3 του άρθρου 32 Β). Η ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι δε χρήσιμη στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτό δεν συμπράττει στη διαδικασία λήψης απόφασης ενεργοποίησης ενισχυμένων συνεργασιών, καθώς και στην περίπτωση της εκ των υστέρων συμμετοχής άλλων κρατών μελών.

Άρθρο Μ (Διαδικασία έγκρισης)

1. Τα κράτη μέλη που επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους μια ενισχυμένη συνεργασία σε κάποιον από τους τομείς που αναφέρει το Σύνταγμα, εκτός της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, απευθύνουν αίτηση στην Επιτροπή καθορίζοντας το πεδίο εφαρμογής και τους επιδιωκόμενους στόχους της προβλεπόμενης ενισχυμένης συνεργασίας. Η Επιτροπή δύναται να υποβάλει στο Συμβούλιο σχετική πρόταση. Εάν η Επιτροπή δεν υποβάλει πρόταση, ανακοινώνει τους λόγους στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη.

Η έγκριση για την καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας χορηγείται με απόφαση του Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία, βάσει προτάσεως της Επιτροπής και αφού ληφθεί η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

2. Στα πλαίσια της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, η αίτηση των κρατών μελών που επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία απευθύνεται στο Συμβούλιο. Διαβιβάζεται στον Υπουργό Εξωτερικών, ο οποίος δίνει τη γνώμη του ως προς τη συνοχή της ενισχυμένης συνεργασίας με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης καθώς και στην Επιτροπή, η οποία δίνει τη γνώμη της, ιδίως ως προς τη συνοχή της προτεινόμενης ενισχυμένης συνεργασίας με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης. Διαβιβάζεται επίσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς ενημέρωση.

Η έγκριση για την καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας χορηγείται με απόφαση του Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία.

Σχόλια

Άρθρο Μ, παράγραφος 1 : Συγχώνευση του άρθρου 11, §§ 1 και 2 ΣΕΚ και του άρθρου 40 Α ΣΕΕ

Αυτές οι παράγραφοι περιγράφουν τη διαδικασία έγκρισης μιας ενισχυμένης συνεργασίας στους τομείς που τώρα καλύπτονται από τη ΣΕΚ και τον τρίτο πυλώνα. Εν όψει της κατάργησης της διάρθρωσης ανά πυλώνες, μπορεί να εξεταστεί το ενδεχόμενο μείωσης της σημερινής ετερογένειας των

διαδικασιών έγκρισης (όπως και εκείνων που αφορούν τη μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών, βλ. κατωτέρω). Επιπλέον, ορισμένοι υπογράμμισαν τη σημασία του ρόλου της Επιτροπής κατά την έμπνευση και την υλοποίηση ενισχυμένων συνεργασιών, με σκοπό την επαγρύπνηση υπέρ του συμφέροντος της Ένωσης στο σύνολό της ¹.

Συνεπώς, φαίνεται σκόπιμο να καταργηθεί η ιδιομορφία σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη που επιθυμούν να αναλάβουν ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας επί ποινικών υποθέσεων, θα μπορούσαν να απευθύνουν το αίτημά τους στο Συμβούλιο παρά την ενδεχόμενη άρνηση της Επιτροπής να του δώσει συνέχεια.

Χάριν απλούστευσης, προτείνεται επίσης να καταργηθεί η δυνατότητα να τεθεί το ζήτημα ενώπιον του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε εν πάση περιπτώσει να συμβεί στην πράξη εάν η έναρξη μιας ενισχυμένης συνεργασίας έθετε μεγάλο πρόβλημα σε κάποιο κράτος μέλος.

Πρέπει επίσης να εξεταστεί ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αν μια ενισχυμένη συνεργασία δεν περιορίζεται στην εφαρμογή μιας συγκεκριμένης πράξης, αλλά πλειόνων πράξεων, ή και την υλοποίηση μιας πολιτικής, οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων που προβλέπει η ενισχυμένη συνεργασία μπορούν να είναι πολλαπλές. Συνεπώς, δεν θα ήταν δυνατό να εγκαθιδρυθεί μια σχέση ανάμεσα στη διαδικασία συναπόφασης κατά τη διάρκεια της υλοποίησης μιας ενισχυμένης συνεργασίας και τη διαδικασία σύμφωνης γνώμης για την έγκρισή της. Υπ' αυτήν την οπτική, προτείνεται να γενικευθεί η διαδικασία σύμφωνης γνώμης για την έναρξη κάθε ενισχυμένης συνεργασίας σε περίπτωση που η δημιουργία ενός τέτοιου «υποσυστήματος» αγγίζει τη συνταγματική δομή στο σύνολό της. Αποτελεί μια πρόσθετη διαδικαστική εγγύηση το ότι οι προβλεπόμενες ενισχυμένες συνεργασίες έχουν ως αποτέλεσμα να ενθαρρύνουν τη διαδικασία ενσωμάτωσης (σύμφωνα με το άρθρο 32 β), § 1).

Τέλος, προστίθεται ότι το αίτημα των κρατών μελών προς την Επιτροπή καθορίζει το πεδίο εφαρμογής και τους στόχους που επιδιώκει η προβλεπόμενη ενισχυμένη συνεργασία, προκειμένου να ελεγχθεί κυρίως η τήρηση των προϋποθέσεων και των προθεσμιών που προβλέπει το Σύνταγμα.

¹. Βλ. για παράδειγμα τη συμβολή της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών, CONV 664/03.

Άρθρο Μ, παράγραφος 2: Διαδικασία έγκρισης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 27 Γ ΣΕΕ)

Η διαδικασία έγκρισης μιας ενισχυμένης συνεργασίας στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ προβλέπει λιγότερο σημαντικό ρόλο για την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ ζητείται η γνώμη του Υπουργού Εξωτερικών. Προτείνεται επίσης, όπως και για τους άλλους τομείς, να καταργηθεί η δυνατότητα να τεθεί το ζήτημα ενώπιον του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (βλ. την αναφορά στο άρθρο 23, παρ. 2 της ΣΕΕ).

Άρθρο Ν (Διαδικασία για τη μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών μελών)

1. Κάθε κράτος μέλος το οποίο επιθυμεί να συμμετάσχει σε μια ενισχυμένη συνεργασία γνωστοποιεί την πρόθεσή του στο Συμβούλιο, την Επιτροπή και, κατά περίπτωση, στον Υπουργό Εξωτερικών.

Εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία παραλαβής της κοινοποίησης, η Επιτροπή επιβεβαιώνει τη συμμετοχή του εν λόγω κράτους μέλους. Διαπιστώνει κατά περίπτωση ότι πληρούνται οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής και θεσπίζει τις μεταβατικές διατάξεις που κρίνονται αναγκαίες για την εφαρμογή των πράξεων που έχουν ήδη θεσπιστεί στα πλαίσια της ενισχυμένης συνεργασίας.

Ωστόσο, εάν η Επιτροπή κρίνει ότι οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής δεν πληρούνται, επισημαίνει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την πλήρωση αυτών των προϋποθέσεων και καθορίζει προθεσμία για την επανεξέταση της αίτησης συμμετοχής. Όταν επανεξετάσει την αίτηση, αποφασίζει σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι οι προϋποθέσεις συμμετοχής εξακολουθούν να μην πληρούνται, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να υποβάλει το θέμα στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 32 Β του Συντάγματος. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να θεσπίσει, βάσει προτάσεως της Επιτροπής, τις προαναφερόμενες μεταβατικές διατάξεις.

2. Στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, το Συμβούλιο επιβεβαιώνει τη συμμετοχή του εν λόγω κράτους μέλους, μετά από διαβούλευση με τον Υπουργό Εξωτερικών. Διαπιστώνει κατά περίπτωση ότι πληρούνται οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να θεσπίσει μεταβατικές διατάξεις βάσει προτάσεως του Υπουργού Εξωτερικών. Ωστόσο, εάν το Συμβούλιο κρίνει ότι οι ενδεχόμενες προϋποθέσεις συμμετοχής δεν πληρούνται, επισημαίνει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την πλήρωση αυτών των προϋποθέσεων και τάσσει προθεσμία για την επανεξέταση της αίτησης συμμετοχής.

Για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 32 Β του Συντάγματος.

Σχόλια

Άρθρο Ν, παράγραφος 1 : Διαδικασία για μεταγενέστερη συμμετοχή, εκτός του τομέα της ΚΕΠΠΑ (συγχώνευση των άρθρων 11 Α της ΣΕΚ και 40 Β της ΣΕΕ)

Σύμφωνα με το ισχύον σύστημα, η Επιτροπή είναι εκείνη που αποφασίζει για τη μεταγενέστερη συμμετοχή άλλων κρατών μελών σε ενισχυμένη συνεργασία που έχει καθιερωθεί στα κοινοτικά πλαίσια, ενώ στα πλαίσια της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας επί ποινικών θεμάτων, αποφασίζει το Συμβούλιο «περιορισμένης σύνθεσης» της ενισχυμένης συνεργασίας, σύμφωνα με σύστημα σιωπηρής έγκρισης (το οποίο και συνάδει περισσότερο με τον ανοικτό χαρακτήρα).

Λόγω της κατάργησης της διάρθρωσης σε πυλώνες, πρέπει μάλλον να καθιερωθεί ενιαία διαδικασία για τους τομείς που καλύπτονται από την ΣΕΚ και για τους τομείς του τρίτου πυλώνα, όπως και για τη διαδικασία αρχικής έγκρισης. Ως εκ τούτου, το θέμα που τίθεται είναι ποιος, η Επιτροπή ή το Συμβούλιο «περιορισμένης σύνθεσης» της ενισχυμένης συνεργασίας, πρέπει να αποφασίζει για τη συμμετοχή κρατών μελών σε μεταγενέστερο στάδιο.

Η προτεινόμενη λύση αναθέτει αυτόν τον ρόλο στην Επιτροπή (όπως συμβαίνει ήδη για τους τομείς που καλύπτονται από την ΣΕΚ) για τον ίδιο λόγο που ισχύει και για τον ρόλο της κατά την εγκαθίδρυση των ενισχυμένων συνεργασιών, δηλαδή ότι βρίσκεται στην καλύτερη θέση από όλους προκειμένου να αποφασίζει για τα συμφέροντα του συνόλου της Ένωσης, διαιτητεύοντας μεταξύ όσων συμμετέχουν σε ενισχυμένη συνεργασία και όσων δεν συμμετέχουν. Ωστόσο, προτείνεται επίσης να προβλεφθεί ότι, μετά από μια δεύτερη αρνητική απόφαση της Επιτροπής, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να απευθύνει την αίτησή του στο ίδιο το Συμβούλιο «περιορισμένης σύνθεσης» της ενισχυμένης συνεργασίας.

Εξάλλου, σύμφωνα με τον ανοικτό χαρακτήρα, προτείνεται να περιοριστεί η διακριτική εξουσία αξιολόγησης της Επιτροπής (ή του Συμβουλίου), ορίζοντας ότι μια αρνητική απόφαση για συμμετοχή σε μεταγενέστερο στάδιο μπορεί να βασίζεται μόνον στην μη εκπλήρωση των αντικειμενικών προϋποθέσεων που καθορίζονται ενδεχομένως από την αρχική απόφαση έγκρισης.

Όσον αφορά τις πράξεις που έχουν ήδη εκδοθεί στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας, τα κράτη μέλη πρέπει να είναι σε θέση να τις εφαρμόσουν αμέσως μόλις αρχίσει η πραγματική συμμετοχή τους στην ενισχυμένη συνεργασία. Ωστόσο, η Επιτροπή ή το Συμβούλιο πρέπει να μπορούν να θεσπίζουν μεταβατικές διατάξεις με στόχο ιδίως την προοδευτική εφαρμογή αυτών των πράξεων, ώστε να διευκολυνθεί η συμμετοχή των κρατών που το επιθυμούν. Με αυτόν τον τρόπο, θα δοθεί πιο συγκεκριμένη έννοια στις «ενδεχόμενες ειδικές διατάξεις που (η Επιτροπή ή το Συμβούλιο) τυχόν κρίνει αναγκαίες»¹, υπογραμμίζοντας συγχρόνως το μεταβατικό χαρακτήρα τους.

¹ Άρθρο 11 Α της ΣΕΚ, άρθρα 40 Β και 27 Ε της ΣΕΕ.

Άρθρο Ν, παράγραφος 2 : Απόσπασμα από το άρθρο 27 Ε της ΣΕΕ.

Όσον αφορά τη μεταγενέστερη συμμετοχή σε ενισχυμένη συνεργασία στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, η επιλεγείσα διατύπωση ακολουθεί τη διατύπωση της προηγούμενης παραγράφου, με μόνη διαφορά ότι το Συμβούλιο είναι αυτό που αποφασίζει και όχι η Επιτροπή. Προτείνεται, εν προκειμένω, να αποφασίζει το Συμβούλιο «περιορισμένης σύνθεσης» της ενισχυμένης συνεργασίας και όχι το Συμβούλιο υπό πλήρη σύνθεση (όπως συμβαίνει και σήμερα στα πλαίσια του τρίτου πυλώνα). Εξάλλου, ζητείται η γνώμη του Υπουργού Εξωτερικών, όπως και κατά τη διαδικασία αρχικής έγκρισης.

Άρθρο Ξ (Χρηματοδότηση)

Οι δαπάνες που απορρέουν από την εφαρμογή μιας ενισχυμένης συνεργασίας, πέραν των διοικητικών εξόδων των οργάνων, βαρύνουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, εκτός εάν το Συμβούλιο, με ομοφωνία όλων των μελών του και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίσει άλλως.

Σχόλια

Άρθρο Ξ : Αναπαραγωγή του άρθρου 44 Α της ΣΕΕ

Άρθρο Ο (Αρχή της συνοχής)

Το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξασφαλίζουν τη συνοχή των δράσεων που αναλαμβάνονται στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας, καθώς και τη συνοχή των δράσεων αυτών με τις πολιτικές της Ένωσης, και συνεργάζονται προς το σκοπό αυτό.

Σχόλια

Αναπαραγωγή του άρθρου 45 της ΣΕΕ

* *

*

Σχολιασμός των διατάξεων της ΣΕΕ και της ΣΕΚ που δεν περιλαμβάνονται στα σχέδια άρθρων του Συντάγματος

Ορισμένες διατάξεις των υφισταμένων συνθηκών σχετικά με τις ενισχυμένες συνεργασίες δεν περιλήφθηκαν στα σχέδια άρθρων.

Έτσι, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, το άρθρο 27 Α της ΣΕΕ αναφέρει ότι η ενισχυμένη συνεργασία σε αυτόν τον τομέα «σκοπό έχει να διαφυλάξει τις αξίες και να υπηρετήσει τα συμφέροντα της Ένωσης στο σύνολό της, εδραιώνοντας την ταυτότητά της ως συνεκτικής δύναμης στη διεθνή σκηνή» και ότι «σέβεται τις αρχές, τους στόχους, τους γενικούς προσανατολισμούς και τη συνοχή της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, καθώς και τις αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής». Τα στοιχεία αυτά καλύπτονται από τη γενική διάταξη στο σχέδιο άρθρου 32 Β, παράγραφος 1, εδάφιο 2 του Συντάγματος.

Επίσης, δεν περιλήφθηκε το άρθρο 43, στοιχείο (θ) της ΣΕΕ, το οποίο αναφέρεται στο πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στα πλαίσια της Ένωσης. Η διάταξη αυτή ορίζει ότι τα άρθρα για την ενισχυμένη συνεργασία δεν επηρεάζουν τις διατάξεις του εν λόγω πρωτοκόλλου. Φαίνεται λοιπόν μάλλον περιττό δεδομένου ότι η ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα του κεκτημένου του Σένγκεν αποτελεί μια παραλλαγή του γενικού μηχανισμού ενισχυμένης συνεργασίας. Με άλλα λόγια, ο ιδιαίτερος και εξαιρετικός χαρακτήρας του πρωτοκόλλου του Σένγκεν προκύπτει ήδη σαφώς από το ίδιο το Πρωτόκολλο.