



ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ  
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Βρυξέλλες, 19 Σεπτεμβρίου 2003 (23.09)  
(OR. fr)

12654/03

POLGEN 59

**ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

---

Αποστολέας: Για το Γενικό Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Patricia BUGNOT, Διευθύντρια

Ημερομηνία παραλαβής: 19 Σεπτεμβρίου 2003

Αποδέκτης: κ. Javier SOLANA, Γενικός Γραμματέας/Υπατος Εκπρόσωπος

---

Θέμα: Ένα σύνταγμα για την Ένωση  
Γνωμοδότηση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη σύνοδο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την αναθεώρηση των Συνθηκών

---

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο της Επιτροπής - COM(2003) 548 final.

σνημμ. : COM(2003) 548 final



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες 17.9.2003  
COM(2003) 548 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

**ΕΝΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΩΣΗ**

**Γνωμοδότηση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη σύνοδο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την αναθεώρηση των Συνθηκών**

## ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

### ΕΝΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΩΣΗ

**Γνωμοδότηση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη σύνοδο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την αναθεώρηση των Συνθηκών**

#### Εισαγωγή

Το «σχέδιο συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», που συνέταξε η Συνέλευση, έχει σκοπό να αντικαταστήσει τις συνθήκες στις οποίες βασίζεται η Ένωση και εμπνέεται συνεπώς από μια συνταγματική λογική. Σηματοδοτεί έτσι ένα μείζον στάδιο του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και παράλληλα διαφυλάσσει το κεκτημένο πενήντα ετών ολοκλήρωσης. Το θεμέλιο του κοινοτικού οικοδομήματος παραμένει ουσιαστικά η κοινοτική μέθοδος, το πεδίο εφαρμογής της οποίας διευρύνεται.

Το Σύνταγμα αποτελεί το αποτέλεσμα της μακράς και ενδελεχούς συζήτησης σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης, συζήτησης που δρομολόγησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας και η οποία απέφερε πλούσιους καρπούς. Η Συνέλευση, την οποία συγκάλεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν για να μελετήσει τα κύρια ζητήματα που θέτει η εξέλιξη της Ένωσης στο μέλλον και να διατυπώσει τις διάφορες δυνατές απαντήσεις σε αυτά, υπερέβη πράγματι όλες τις προσδοκίες συντάσσοντας το σχέδιο Συντάγματος για την Ευρώπη.

Συγκεκριμένα, χωρίς όμως η παρακάτω απαρίθμηση να είναι εξαντλητική, η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της διότι το σχέδιο Συντάγματος :

- αναθεωρεί ριζικά τη δομή της Ένωσης: συγκεκριμένα, θεσμοθετεί την ενιαία νομική προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προχωρεί, κατά συνέπεια, στη συγχώνευση της Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>1</sup>. Καταργεί το διαχωρισμό της Ένωσης σε « πυλώνες ». Ενσωματώνει το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο Σύνταγμα και του προσδίδει δεσμευτική νομική ισχύ.
- εισάγει πολυάριθμες μεταρρυθμίσεις που βελτιώνουν τη λειτουργία της Ένωσης : συγκεκριμένα, διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης για την έκδοση ευρωπαϊκών νόμων και καθιερώνει την πλήρη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου, όταν αυτό ενεργεί ως νομοθέτης. Εξασφαλίζει στην Ένωση, στο πλαίσιο ενός πιο αναπτυγμένου και ισορροπημένου συστήματος ανάθεσης αρμοδιοτήτων, την αναγκαία ευελιξία για την ανάληψη δράσης. Αντικαθιστά τον πολύπλοκο ορισμό της ειδικής πλειοψηφίας που αποφασίστηκε με τη συνθήκη της Νίκαιας με τον απλούστερο και δημοκρατικότερο ορισμό της διττής πλειοψηφίας. Κατοχυρώνει το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής και την αρχή διοργανικού προγραμματισμού των εργασιών της Ένωσης. Εξορθολογίζει και αποσαφηνίζει τα μέσα ανάληψης δράσης της Ένωσης. Ενισχύει τον έλεγχο της

---

<sup>1</sup> Με εξαίρεση την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ).

τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας καθώς και το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

- ενισχύει τα μέσα δράσης της Ένωσης: επεκτείνει, συγκεκριμένα, την κοινοτική μέθοδο στο σύνολο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Θεσπίζει το αξίωμα του υπουργού Εξωτερικών, ο οποίος θα αποτελεί συγχρόνως και μέλος της Επιτροπής και εντολοδόχο του Συμβουλίου. Το γεγονός αυτό θα επιτρέψει στην Ένωση να αναπτύξει με συνεκτικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο την εξωτερική της δράση και εκπροσώπηση. Ανανεώνει όλες τις διατάξεις που αφορούν την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Αναπτύσσει την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας και παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη που το επιθυμούν να ενισχύσουν τις ικανότητες δράσης τους εντός κοινού πλαισίου.

Η Επιτροπή χαιρετίζει συνεπώς τα αποτελέσματα των εργασιών της Συνέλευσης και εκτιμά ότι το σχέδιο συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης πρέπει να αποτελέσει τη βάση των εργασιών της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, που θα συγκληθεί βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

\*

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης αποφάσισε ότι το σχέδιο Συντάγματος αποτελεί ένα ικανοποιητικό σημείο αφετηρίας για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΔ) και ότι η συνταγματική συνθήκη θα πρέπει να υπογραφεί από τα κράτη μέλη της διευρυμένης Ένωσης το συντομότερο δυνατό μετά την 1η Μαΐου του 2004. Προκειμένου να τηρηθεί το χρονοδιάγραμμα αυτό και, γενικότερα, για να διατηρηθεί η πολιτική ώθηση που δημιούργησε η Συνέλευση, είναι εξαιρετικής σημασίας η ΔΔ να μην αμφισβητήσει τις συνολικές ισορροπίες του σχεδίου Συντάγματος και να μην επανέλθει σε όλα τα θέματα που εξέτασε η Συνέλευση με τρόπο ενδελεχή και στα οποία επιτεύχθηκε συναίνεση. Ωστόσο, η Διακυβερνητική Διάσκεψη δεν πρέπει να αποστερηθεί της πολιτικής της αρμοδιότητας, η οποία συνίσταται στην παροχή δηλαδή στους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της δυνατότητας να υποβάλουν το Σύνταγμα στη σχετική διαδικασία κύρωσης. Ορισμένες πτυχές του σχεδίου Συντάγματος καταδεικνύουν σαφώς ότι το αποτέλεσμα που επιτεύχθηκε είναι ατελές η ανεπαρκές. Η Επιτροπή οφείλει να επισημάνει τις ελλείψεις αυτές.

Σύμφωνα με την άποψη της Επιτροπής, η αποστολή της Διακυβερνητικής Διάσκεψης θα πρέπει να συνίσταται στη βελτίωση, τη διασάφηση και την οριστικοποίηση του σχεδίου Συντάγματος.

\*

Το σχέδιο Συντάγματος είναι δυνατόν να βελτιωθεί σε ορισμένα σημεία χωρίς να κλονιστεί η γενική ισορροπία.

Έτσι, η προσέγγιση που προτείνεται για τη σύνθεση της Επιτροπής, υπό το πρίσμα του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί η Επιτροπή στην πράξη, δεν φαίνεται να είναι εφαρμόσιμη, θα πρέπει να επανεξεταστεί και να τροποποιηθεί από τη ΔΔ, χωρίς αυτό να σημαίνει και την επανεξέταση των λοιπών θεσμικών θεμάτων. Πράγματι, καθώς η ισότητα όλων των κρατών μελών στη σύνθεση της Επιτροπής είναι πλέον κατοχυρωμένη στη Συνέλευση, θα πρέπει να εξευρεθεί ένας τρόπος σύνθεσης που να ανταποκρίνεται πληρέστερα στις απαιτήσεις νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας της δράσης της Επιτροπής.

Επίσης, η ΔΔ θα πρέπει να ενισχύσει την ικανότητα λήψης αποφάσεων της Ένωσης μειώνοντας περαιτέρω την ανάγκη ομοφωνίας. Η συγκεκριμένη και διεξοδική εξέταση των σχετικών διατάξεων από τη ΔΔ αναμένεται να συμβάλει στην άρση των επιφυλάξεων που διατυπώθηκαν από τους εκπροσώπους ορισμένων κυβερνήσεων κατά τις εργασίες της Συνέλευσης.

Τέλος, το σχέδιο Συντάγματος, αντικαθιστώντας όλες τις διατάξεις των υφιστάμενων συνθηκών και, ειδικότερα, αναμορφώνοντας τις διατάξεις για την εξωτερική δράση και το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και ενσωματώνοντας εξ ολοκλήρου τις διατάξεις σχετικά με τις πολιτικές, έγινε μοιραία μακροσκελές και σχετικά λεπτομερειακό. Πρέπει λοιπόν να προβλεφθούν διαδικασίες που να επιτρέπουν την ευχερέστερη αναθεώρηση των λιγότερο σημαντικών διατάξεων του Συντάγματος.

Στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης, το Σύνταγμα προσδοκάται ότι θα επιτρέψει στα κράτη μέλη που έχουν υιοθετήσει το ευρώ να συντονίσουν καλύτερα τις οικονομικές πολιτικές τους μέσω των διαδικασιών της Ένωσης.

\*

Εξάλλου, το σχέδιο Συντάγματος περιέχει ορισμένες φραστικές ανακρίβειες και αοριστίες. Ωστόσο, δεν είναι δυνατόν να υπάρχουν σκοτεινά σημεία στο συνταγματικό σύμφωνο που προτίθενται να συνάψουν τα κράτη μέλη. Είναι απαραίτητο, κατά την περίοδο κύρωσης αλλά και μετέπειτα, να μπορούν να δοθούν εξηγήσεις που θα βρίσκουν όλους σύμφωνους σχετικά με την εμβέλεια των διατάξεων που θα υιοθετηθούν. Η ΔΔ θα πρέπει συνεπώς να εγκύπτει στα θέματα που ενδέχεται να εγείρουν οι αντιπροσωπείες σχετικά με την έννοια των κειμένων. Η ΔΔ θα πρέπει επίσης να εξασφαλίσει τη συνολική συνοχή των νέων διατάξεων ή των διατάξεων που τροποποιούνται από το σχέδιο Συντάγματος με τις διατάξεις που ενσωματώνονται χωρίς να έχουν υποβληθεί σε εις βάθος μελέτη.

\*

Τέλος, η Διακυβερνητική Διάσκεψη θα πρέπει να δώσει την οριστική τους μορφή στα κείμενα της συνταγματικής συνθήκης. Η Συνέλευση συγκλήθηκε για να εξετάσει τα βασικά συνταγματικά θέματα και δεν είχε συνεπώς ούτε την προετοιμασία ούτε και τα μέσα για να συντάξει διατάξεις που να καλύπτουν το σύνολο του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης. Ωστόσο, καθήκον της ΔΔ θα είναι το γλωσσικό ύψος και η παρουσίαση του Συντάγματος που θα υιοθετήσει να είναι κατανοητά από τους πολίτες, αλλά παράλληλα θα πρέπει να μεριμνήσει ώστε το Σύνταγμα να ανταποκρίνεται σε όλες τις τεχνικές και νομικές απαιτήσεις μιας συνθήκης που θα υποβληθεί προς κύρωση σε όλα τα κράτη μέλη, ανάλογα με την περίπτωση, με δημοψήφισμα.

Η Συνέλευση άφησε εσκεμμένα στη ΔΔ την εξέταση των λοιπών κειμένων του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης (ιδίως τα πρωτόκολλα και τις συνθήκες προσχώρησης). Καθώς με το Σύνταγμα πρόκειται να αντικατασταθούν όλες οι συνθήκες στις οποίες ερείδεται η Ένωση, η ΔΔ θα πρέπει εξετάσει το θέμα αυτό με τη δέουσα προσοχή. Η Επιτροπή είναι έτοιμη να συνεισφέρει με την τεχνική της εμπειρογνωμοσύνη στην προσπάθεια αυτή. Ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με το θέμα αυτό διατυπώνονται στο παράρτημα 5 της παρούσας γνωμοδότησης.

## I. ΕΠΙΤΡΟΠΗ : ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

1. Το ζήτημα της σύνθεσης της Επιτροπής ήταν ίσως ένα από τα πιο ακανθώδη που έπρεπε να επιλύσει η Συνέλευση. Η απάντηση στο θέμα αυτό έχει, πράγματι, άμεσο αντίκτυπο στην εξουσία που διαθέτει η Επιτροπή για να διαδραματίσει το ρόλο που της ανέθεσαν οι ιδρυτές της Κοινότητας, οποίος στο εξής θα εγγράφεται στο Σύνταγμα: θεματοφύλακας του κοινού συμφέροντος, κινητήρια δύναμη της ολοκλήρωσης, εκτελεστική αρχή της Ένωσης. Ωστόσο, σε μια ένωση 25 ή περισσότερων κρατών μελών δεν υπάρχουν απλές λύσεις που να κατοχυρώνουν εύκολα τη νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Επιτροπής, προϋποθέσεις αναγκαίες έτσι ώστε να ασκεί με αποτελεσματικότητα τα καθήκοντά της.

Από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Άμστερνταμ, η σύνθεση της Επιτροπής αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης μεταξύ των υπέρμαχων μιας Επιτροπής που θα απαρτιζόταν από έναν υπήκοο κάθε κράτους μέλους και όσων συνηγορούν υπέρ της περαιτέρω μείωσης του αριθμού των επιτρόπων. Παρά το ότι, στο πλαίσιο ενός συνολικού συμβιβασμού, η Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας επέλεξε την εφαρμογή, μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα, της δεύτερης λύσης, δεν κατέστη δυνατός ο καθορισμός του οριστικού αριθμού των μελών της Επιτροπής.

2. Η Επιτροπή κρίνει ότι η συγκεκριμένη απάντηση που δίνει το σχέδιο Συντάγματος - η Επιτροπή θα απαρτιζόταν από ένα μέλος για κάθε κράτος μέλος με διαχωρισμούς ως προς το δικαίωμα ψήφου - είναι περίπλοκη, συγκεχυμένη<sup>2</sup>, στερείται λειτουργικότητας και συνδυάζει τα μειονεκτήματα των δύο εναλλακτικών λύσεων που προαναφέρθηκαν, καθώς κινδυνεύει να υπονομεύσει τη βάση της συλλογικότητας, δηλαδή την ισότητα όλων των μελών της Επιτροπής. Ελλοχεύει ο κίνδυνος η προσέγγιση αυτή να μη γίνει αποδεκτή από τους πολίτες και συνεπώς να προσκρούσει σε δυσκολίες η διαδικασία κύρωσης. Εδώ θα πρέπει να προστεθεί ότι, όσον αφορά το καθεστώς των μελών χωρίς δικαίωμα ψήφου, το σχέδιο Συντάγματος αφήνει ανοιχτό ένα σημαντικό αριθμό βασικών θεμάτων για τη λειτουργία της Επιτροπής<sup>3</sup> στην πράξη. Όποια απάντηση και αν δοθεί στα ερωτήματα αυτά, υπογραμμίζει την αδυναμία του προτεινόμενου συστήματος. Πράγματι, είτε θα ανατίθεται κάποιος φάκελος στα μέλη χωρίς δικαίωμα ψήφου αλλά στην περίπτωση αυτή δεν γίνεται κατανοητό πώς θα μπορούν να ασκούν αποτελεσματικά την αρμοδιότητά τους καθώς αποκλείονται από τη συλλογική λήψη αποφάσεων, είτε δεν θα τους ανατίθεται κανένας φάκελος και δεν γίνεται αντιληπτό ποιος θα είναι ο ρόλος τους εντός του Σώματος.

---

<sup>2</sup> Ιδίως λόγω της διάκρισης που γίνεται μεταξύ « Επιτροπής » και « Σώματος » και μεταξύ « Ευρωπαϊών επιτρόπων » και « Επιτρόπων ». Η έννοια του « Ευρωπαϊού επιτρόπου » αφορά άλλοτε όλα τα μέλη του « Σώματος », συμπεριλαμβανομένου του προέδρου και του υπουργού Εξωτερικών (π.χ. στα άρθρα I-25 παράγραφοι 4 και 5, III-250, III-251 και III-253), και άλλοτε μόνο τα δεκατρία άλλα μέλη του Σώματος (π.χ. στα άρθρα I-25 παράγραφος 3, I-26 παράγραφος 2, III-252 και III-254).

<sup>3</sup> Οι «Επίτροποι χωρίς δικαίωμα ψήφου» είναι μέλη της Επιτροπής ή, πιο συγκεκριμένα, ποια είναι τα δικαιώματά τους; Μπορούν να παρίστανται στις συνεδριάσεις του Σώματος, να συμμετέχουν στις συζητήσεις του; Μπορούν να διακόπτουν τη γραπτή διαδικασία; Μπορούν να εξουσιοδοτούνται να λαμβάνουν αποφάσεις εξ ονόματος της Επιτροπής; Μπορούν να αναλαμβάνουν συγκεκριμένη αρμοδιότητα σε έναν τομέα δραστηριοτήτων που θα συνεπάγεται το δικαίωμα να δίνουν εντολές σε μια υπηρεσία της Επιτροπής (« να διαχειρίζονται ένα φάκελο »); Ποια είναι η φύση των σχέσεών τους με τον Πρόεδρο (ο οποίος, σύμφωνα με το κείμενο, είναι ατομικά υπεύθυνος για τις δραστηριότητές τους, σε πλήρη αντίθεση με την αρχή της συλλογικότητας, παρότι η Συνέλευση απέρριψε προτάσεις που είχαν σκοπό να εισαγάγουν την ατομική πολιτική ευθύνη των μελών της Επιτροπής);

Η Επιτροπή φοβάται ότι η προτεινόμενη λύση του σχεδίου Συντάγματος, που προβλέπει την ύπαρξη μελών της Επιτροπής «πρώτης» και «δεύτερης» κατηγορίας, θα θίξει τη νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα της Επιτροπής. Είναι και απαραίτητο και εφικτό να βελτιωθεί το σχέδιο Συντάγματος, γεγονός που επιπλέον θα επιτρέψει την απλούστευση της διατύπωσης των εν λόγω διατάξεων.

Οι τροποποιήσεις αυτές θα πρέπει να βασίζονται στην προάσπιση της αρχής της ισότητας όλων των μελών της Επιτροπής κατά την προετοιμασία των προτάσεων και τη λήψη των αποφάσεων, αρχής θεμελιώδους για τη νομιμοποίηση της δράσης της ήδη από την ίδρυσή της, και στη ρεαλιστικότερη και λειτουργικότερη οργάνωση του μηχανισμού λήψης αποφάσεων της Επιτροπής.

3. Η Συνέλευση αποφάσισε ότι η Επιτροπή πρέπει να αποτελείται από έναν υπήκοο κάθε κράτους μέλους. Η Επιτροπή κρίνει ότι κάθε μέλος της Επιτροπής πρέπει να έχει τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις. Καθώς η λύση που προτείνεται από το σχέδιο Συντάγματος προέκυψε ύστερα από την ιδιαίτερα σφοδρή αντίθεση που εξέφρασε το μεγαλύτερο μέρος των μελών της Συνέλευσης στο ενδεχόμενο συγκρότησης της Επιτροπής με μειωμένη σύνθεση, είναι σαφές ότι αυτή η εναλλακτική λύση είναι η μόνη με την οποία όλες οι εθνικές ευαισθησίες, πολιτισμοί και ταυτότητες λαμβάνονται όντως υπόψη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής.
4. Σύμφωνα με τα στοιχεία του *παραρτήματος 1*, οι ισχύοντες κανόνες σχετικά με τη λήψη αποφάσεων στην Επιτροπή επιτρέπουν στην Επιτροπή να λειτουργεί αποτελεσματικά με 20 μέλη. Ωστόσο, προκειμένου η μελλοντική Επιτροπή, που θα απαρτίζεται από ένα μέλος για κάθε κράτος μέλος, να μπορέσει να εξακολουθεί να ασκεί με αρτιότητα τα καθήκοντά της, είναι αναγκαίο να γίνει μια αναδιάρθρωση του Σώματος. Δεν είναι πράγματι απαραίτητο, για να διαφυλαχτεί η συλλογικότητα, να συμμετέχουν στη λήψη όλων των αποφάσεων που λαμβάνονται εξ ονόματος της Επιτροπής όλα τα μέλη της .

Η Επιτροπή προτείνει συνεπώς τη γενίκευση και την επισημοποίηση της αποκέντρωσης στο μηχανισμό λήψης αποφάσεών της, μέσω της διάρθρωσης του Σώματος σε ομάδες επιτρόπων, και παράλληλα τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για να διαφυλαχθεί η συλλογικότητα και η συνοχή των πολιτικών. Οι τροποποιήσεις που πρέπει να γίνουν στο σχέδιο Συντάγματος παρατίθενται στο *παράρτημα 2*.

Το Σώμα, που θα απαρτίζεται από το σύνολο των μελών της Επιτροπής, θα επιλαμβάνεται μόνο των σημαντικότερων θεμάτων και θα καλείται συνεπώς να λαμβάνει περιορισμένο αριθμό αποφάσεων. Οι υπόλοιπες αποφάσεις της Επιτροπής θα λαμβάνονται από τις ομάδες επιτρόπων, εκ των οποίων η καθεμία θα αναλαμβάνει δράση στους τομείς που υπάγονται στις αρμοδιότητές της, στο πλαίσιο των γενικών προσανατολισμών που χαράσσει το Σώμα.

5. Οι λεπτομέρειες του συστήματος αυτού και ο επιμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ των ομάδων και του Σώματος θα πρέπει να καθοριστούν στον εσωτερικό κανονισμό της Επιτροπής με παράλληλη τήρηση της αρχής αυτοοργάνωσης κάθε οργάνου. Παράδειγμα των διατάξεων αυτών παρατίθεται στο *παράρτημα 3*.

## II. ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΜΕ ΟΜΟΦΩΝΙΑ ΣΤΗ ΔΙΕΥΡΥΜΕΝΗ ΕΝΩΣΗ

6. Οι τέσσερις προηγούμενες ΔΔ διεύρυναν σημαντικά το πεδίο εφαρμογής της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία. Η Συνέλευση προσέθεσε μερικές ακόμα περιπτώσεις.

Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί καθήκον της να επισημάνει ρητά στη Διακυβερνητική Διάσκεψη ότι η πρόοδος που έχει επιτευχθεί δεν επαρκεί για να μπορεί η Ένωση να υλοποιήσει ανεμπόδιστα τους στόχους της, οι οποίοι καθορίζονται στο σχέδιο Συντάγματος. Το σχέδιο Συντάγματος παρέχει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τη δυνατότητα να αποφασίσει ότι σε έναν τομέα στον οποίο το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία οι αποφάσεις στο εξής θα λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία (άρθρο I-24 παράγραφος 4). Ωστόσο η «δίοδος» αυτή απαιτεί τη λήψη ομόφωνης απόφασης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η παρελθούσα εμπειρία μας διδάσκει ότι παρόμοιες «δίοδοι» που περιείχαν οι συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ ουδέποτε αξιοποιήθηκαν.

7. Στο σχέδιο Συντάγματος παραμένουν πολυάριθμες διατάξεις που προβλέπουν την ψηφοφορία με ομοφωνία στο Συμβούλιο ή παρόμοιες διαδικασίες λήψης αποφάσεων (συναίνεση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών). Η αλλαγή του συνόλου των διατάξεων αυτών, έτσι ώστε να εφαρμόζεται η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, στερείται πραγματισμού· ένα τέτοιο αίτημα δεν θα ήταν εξάλλου και σκόπιμο, εάν ληφθεί υπόψη η ευρύτατη πολυμορφία των σχετικών περιπτώσεων. Σε ορισμένους τομείς συνεπώς επιβάλλεται να γίνει μια συνταγματική αναθεώρηση που θα επιτρέψει στην Ένωση να δρα με αποτελεσματικότητα.

Ωστόσο, υπάρχουν διάφορες δυνατότητες για να μειωθεί η προσφυγή στην ομοφωνία που προσαρμόζονται στα διάφορα χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων νομικών βάσεων :

- Πρώτον, η Επιτροπή εκτιμά ότι για ορισμένες νομικές βάσεις η άμεση μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία είναι και απαραίτητη και εφικτή [π.χ. τα άρθρα III-8 (καταπολέμηση των διακρίσεων), III-10 (δικαίωμα ψήφου στις ευρωπαϊκές και δημοτικές εκλογές), III-191 (σύνδεση υπερπόντιων χωρών και εδαφών), III-221 (χρηματοοικονομική συνεργασία με τρίτες χώρες), III-227 (προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου)]·
- Σε ορισμένες περιπτώσεις όμως η χρήση της ομοφωνίας οφείλεται στον ευρύ χαρακτήρα με τον οποίο περιγράφεται η αρμοδιότητα της Ένωσης· η ακριβέστερη οριοθέτηση της αρμοδιότητας της Ένωσης αναμένεται σε ορισμένες περιπτώσεις να επιτρέψει την εγκατάλειψη της ομοφωνίας (π.χ. στην περίπτωση της φορολογίας σχετικά με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, δηλ. τον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση των υφιστάμενων νομοθεσιών, τη διοικητική συνεργασία, την καταπολέμηση της απάτης ή τη φοροδιαφυγή, τα μέτρα σχετικά με τη βάση επιβολής του φόρου εταιρειών, εξαιρουμένων των φορολογικών συντελεστών, στην περίπτωση των πτυχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων που συνδέονται με την καταπολέμηση της απάτης, της φορολογίας σχετικά με το περιβάλλον, ορισμένων πτυχών της κοινωνικής ασφάλισης, ορισμένων μέτρων σχετικά με

τα διαβατήρια, της ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής στο πλαίσιο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης).

- Ορισμένες φορές η ομοφωνία προβλέπεται για τη λήψη αποφάσεων σε τομείς νέων ή νεοπαγών αρμοδιοτήτων και είναι κατανοητό ότι τα κράτη μέλη θέλησαν τα πρώτα μέτρα, που εγκαινιάζουν τη σχετική ευρωπαϊκή πολιτική να ληφθούν με τη συμφωνία όλων. Για τις νομικές βάσεις αυτού του είδους μπορεί να προβλεφθεί η μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία σε μια ορισμένη ημερομηνία [π.χ. για τα άρθρα III-170 (οικογενειακό δίκαιο), III-176 (αστυνομική συνεργασία)].

8. Η Επιτροπή προσδοκά ότι η ΔΔ θα κατορθώσει, με τις διάφορες τεχνικές που αναφέρθηκαν ανωτέρω, να μειώσει περαιτέρω το πεδίο προσφυγής στο δικαίωμα της αρνησικυρίας.

Ωστόσο, ίσως παραμείνουν περιπτώσεις στις οποίες αυτό θα αποβεί αδύνατο, ιδίως στο θεσμικό τομέα. Παρότι υπάρχουν επίσης μεταξύ των διατάξεων αυτών περιπτώσεις στις οποίες θα πρέπει σαφώς να προβλεφθεί η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία (π.χ. στα άρθρα III-84 (διορισμός των μελών της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ), III-232 (καθεστώς των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου)), είναι κατανοητό ότι για τη λήψη ορισμένων αποφάσεων θα είναι αναγκαία η συμφωνία όλων, όπως για παράδειγμα για τον καθορισμό της σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του γλωσσικού καθεστώτος των οργάνων.

Ωστόσο, η Επιτροπή ζητά από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη να λάβει τα απαραίτητα μέτρα έτσι ώστε ο μηχανισμός λήψης αποφάσεων στη διευρυμένη Ένωση να μην μπορεί εγκλωβιστεί από μια εθνική αρνησικυρία. Είναι δυνατή μια σειρά από λύσεις: η αντικατάσταση της ομοφωνίας με την ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία ή ακόμη ένας νέος ορισμός της ομοφωνίας, με βάση τον οποίο, ύστερα από μια ορισμένη περίοδο διαλόγου στο Συμβούλιο και κατόπιν συζήτησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η αντίθεση ενός ή δύο κρατών μελών δεν θα μπορεί να εμποδίζει την υιοθέτηση μέτρων από το Συμβούλιο για τα οποία προβλέπεται η ομοφωνία στο Σύνταγμα.

9. Η Επιτροπή επιθυμεί να επιστήσει την προσοχή της Διακυβερνητικής Διάσκεψης ιδίως στις δημοσιονομικές διατάξεις. Σημείωσε τις έντονες αντιδράσεις των αντιπροσώπων ορισμένων κυβερνήσεων στη Συνέλευση όσον αφορά την κατάργηση της ομοφωνίας για το άρθρο I-53 σχετικά με τους ίδιους πόρους και για το άρθρο I-54 για τον καθορισμό του πρώτου δημοσιονομικού πλαισίου που θα υιοθετηθεί μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος. Ωστόσο, είναι σαφές ότι η διατήρηση της ομοφωνίας, έστω και προσωρινά, ενδέχεται να περιπλέξει βραχυπρόθεσμα τις διαπραγματεύσεις, ενώ θα μπορούσε να εξευρεθεί ένα αποτέλεσμα δίκαιο για όλους μέσω της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Η Επιτροπή εκτιμά συνεπώς ότι στον τομέα αυτό, το δικαίωμα της αρνησικυρίας θα πρέπει να καταργηθεί.

### III. ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

10. Τα αποτελέσματα της Συνέλευσης κατέδειξαν την αξία της νέας μεθόδου αναθεώρησης των συνθηκών. Η Επιτροπή ελπίζει επίσης ότι η Διακυβερνητική Διάσκεψη θα μπορέσει να καταλήξει σύντομα σε συνολική συμφωνία σχετικά με το Σύνταγμα και ότι η συνταγματική συνθήκη θα μπορέσει να υπογραφεί και, στη

συνέχεια, να επικυρωθεί το συντομότερο δυνατόν ύστερα από τη διεύρυνση της Ένωσης.

Ωστόσο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν θα σταματήσει στο σημείο αυτό. Η Ένωση θα διευρυνθεί και στο μέλλον. Θα κληθεί να αναλάβει δράση σε έναν κόσμο που εξελίσσεται ασταμάτητα και να αντιμετωπίσει νέες προκλήσεις. Στα προσεχή έτη, η λειτουργία της Ένωσης, οι στόχοι των πολιτικών της και τα μέσα υλοποίησής τους θα πρέπει να εκσυγχρονιστούν και να προσαρμοστούν στις εξελίξεις.

Ωστόσο, η Συνέλευση δεν άλλαξε τον ισχύοντα κανόνα των Συνθηκών με βάση τον οποίο για κάθε αναθεώρηση, ακόμη και ήσσονος σημασίας, μιας διάταξης του πρωτογενούς δικαίου απαιτείται η ομόφωνη συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών και, στη συνέχεια, η επικύρωση όλων των κρατών μελών σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες (άρθρο IV-7). Αυτό ισχύει όχι μόνο για τα 465 άρθρα του συντάγματος αλλά και για τις διατάξεις όλων των πρωτοκόλλων του<sup>4</sup>.

Η κατάσταση αυτή μπορεί να οδηγήσει σε ολική παράλυση της Ένωσης και συνεπώς, τελικά, στη μείωση του ενδιαφέροντος των κρατών μελών και των πολιτών για την εν λόγω ολοκλήρωση και στη στροφή της προτίμησής τους σε λιγότερο αποτελεσματικά μοντέλα συνεργασίας, όπως οι μορφές συνεργασίας μεταξύ ορισμένων κρατών μελών μόνο.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι έχει κρίσιμη σημασία η ΔΔ να προλειάνει το έδαφος για διαδικασίες αναθεώρησης του Συντάγματος που θα είναι, υπό όρους σαφώς καθορισμένους, πιο ευέλικτες. Υπενθυμίζει ότι η συνθήκη ΕΚΑΧ, η οποία κυρώθηκε από όλα τα κράτη μέλη, προέβλεπε ήδη στο άρθρο 95, μια πιο ευέλικτη διαδικασία για την αναθεώρηση των μη θεμελιωδών διατάξεων της συνθήκης αυτής. Η διαδικασία αυτή χρησιμοποιήθηκε άλλωστε το 1960.

11. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει να είναι σε θέση να επιφέρει αλλαγές στο μέρος III του συντάγματος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει να μπορεί να αποφασίζει για τις τροποποιήσεις αυτές με την πλειοψηφία των 5/6 των μελών του, ύστερα από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ευνοϊκή γνωμοδότηση της Επιτροπής. Η ομοφωνία θα εξακολουθήσει να απαιτείται στις περιπτώσεις στις οποίες η τροποποίηση θα συνεπάγεται μεταβολή των αρμοδιοτήτων της Ένωσης ή της θεσμικής ισορροπίας.

Οι αναθεωρήσεις αυτές δεν θα υπόκεινται σε κύρωση, αλλά τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να συνεισφέρουν εκ των προτέρων στη λήψη αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, συμμετέχοντας σε μια Συνέλευση και ελέγχοντας τη δράση των κυβερνήσεων. Την τήρηση των προϋποθέσεων σχετικά με την πιο ευέλικτη αναθεώρηση θα εξακριβώνει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Γενικότερα, η Επιτροπή προτείνει να αρχίσει σύντομα ένας διεξοδικός πολιτικός προβληματισμός σχετικά με τη σύσταση ενός συντακτικού οργάνου στο οποίο θα συμμετέχουν οι κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια των κρατών μελών καθώς και των ευρωπαϊκών οργάνων.

---

<sup>4</sup> Υπάρχει μόνο ένας πολύ περιορισμένος αριθμός εξαιρέσεων (π.χ. τα άρθρα III-289, III-299 και III-76 παράγραφος 13).

#### IV. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

12. Στις ανακοινώσεις της προς τη Συνέλευση, η Επιτροπή εκφράζει τη στήριξή της προς την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών έτσι ώστε να διασφαλιστεί η συνέχιση των πολιτικών υγιούς διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών που είναι απαραίτητες για τη δημιουργία υγιούς οικονομικού πλαισίου, που θα ενθαρρύνει τη μεγέθυνση και την απασχόληση. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να βελτιωθούν περαιτέρω οι διατάξεις του σχεδίου Συντάγματος σχετικά με την οικονομική και τη νομισματική πολιτική της Ένωσης και να δοθεί ιδίως στην Επιτροπή το δικαίωμα υποβολής προτάσεων για την προετοιμασία των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής.
13. Παρότι, κατά πάσα πιθανότητα (δεδομένων και των μελλοντικών διευρύνσεων), η στιγμή κατά την οποία το ευρώ θα αποτελεί το νόμισμα όλων των κρατών μελών είναι ακόμη μακριά, αυτός θα πρέπει να παραμείνει ο τελικός στόχος. Οι σχετικές διατάξεις θα πρέπει συνεπώς να συγκεντρωθούν στο τμήμα «μεταβατικές διατάξεις», το οποίο θα περιπέσει σε αχρηστία την ημέρα που το ευρώ θα γίνει το νόμισμα όλων των κρατών μελών.

Το μεταβατικό αυτό τμήμα θα πρέπει να διευκρινίζει τις συνέπειες από το γεγονός ότι το ευρώ δεν αποτελεί ακόμη το νόμισμα όλων των κρατών μελών, να επιτρέπει τον πληρέστερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών στη ζώνη του ευρώ και να διευκρινίζει τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των κρατών μελών που «αποτελούν αντικείμενο παρέκκλισης».

Οι υπουργοί Οικονομικών της ζώνης του ευρώ θα πρέπει να μπορούν να συνέρχονται και να λαμβάνουν αποφάσεις ως το Συμβούλιο υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών της ζώνης του ευρώ. Οι όροι λειτουργίας του Συμβουλίου των Διοικητών της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και το πλαίσιο των επιχειρησιακών αποφάσεων της νομισματικής πολιτικής θα πρέπει να επανεξεταστούν για να διαφυλαχτεί η αποτελεσματικότητά τους στη ζώνη ευρώ που πρόκειται να διευρυνθεί.

#### V. ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

##### A. Θεσμικές διατάξεις

*- Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου -*

14. Παρά τους ενδοιασμούς της στο σημείο αυτό, η Επιτροπή δεν προτείνει την επανεξέταση του συμβιβασμού στον οποίο κατέληξε η Συνέλευση μετά από εκτενείς συζητήσεις. Εκτιμά ωστόσο ότι η Διακυβερνητική Διάσκεψη θα πρέπει να συνεκτιμήσει πλήρως τις συνέπειες του συμβιβασμού αυτού κατά τη σύνταξη των σχετικών κειμένων, προβλέποντας αναλόγως διατάξεις σχετικά με το καθεστώς του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Κατά το παράδειγμα των διαλαμβανομένων για τα μέλη της Επιτροπής, το Σύνταγμα θα πρέπει να περιέχει διατάξεις σχετικά με την ιθαγένεια, το καθήκον ανεξαρτησίας, την απαγόρευση άσκησης άλλης επαγγελματικής δραστηριότητας, την αντικατάσταση σε περίπτωση θανάτου ή παραίτησης.

Σε κάθε περίπτωση, είναι αναγκαίο να διατηρηθεί για το ρόλο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η ισορροπία που καθορίστηκε από τη Συνέλευση. Οποιαδήποτε επέκταση των καθηκόντων του αυτών, πέρα από τις αρμοδιότητες προεδρίας των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και εκπροσώπησης της Ένωσης στο επίπεδό του στον τομέα της ΚΕΠΠΑ θα οδηγήσει αναπόφευκτα στην αλλοίωση της θεσμικής αρχιτεκτονικής που συμφωνήθηκε στη Συνέλευση και θα δημιουργήσει σύγχυση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν θα πρέπει να ασκεί καθήκοντα οργάνωσης των εργασιών του Συμβουλίου, πολύ περισσότερο διότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα αποτελεί εφεξής αυτόνομο όργανο σε σχέση με το Συμβούλιο<sup>6</sup>. Δεν είναι δυνατόν ένας φορέας που δεν είναι υπόλογος για τη δράση του ενώπιον καμίας κοινοβουλευτικής συνέλευσης να επηρεάζει τη λειτουργία του Συμβουλίου, που πρέπει να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και δημοκρατικότητα.

*- Προεδρία των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου -*

15. Η Συνέλευση αποφάσισε να μη διατηρήσει πλέον το παρόν σύστημα εξαμηνιαίας προεδρίας του Συμβουλίου από κάθε κράτος μέλος εκ περιτροπής. Ωστόσο, δεν εξέφρασε σαφείς απόψεις σχετικά με το νέο σύστημα εκτός από την περίπτωση του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων η προεδρία του οποίου ανατίθεται στον υπουργό Εξωτερικών.

Ο τρόπος με τον οποίο θα οργανωθεί η προεδρία όλων των συνθέσεων του Συμβουλίου είναι κρίσιμος για την ορθή λειτουργία του οργάνου αυτού στην Ένωση και το σεβασμό της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων, ιδίως στον εκτελεστικό τομέα. Η ΔΔ θα πρέπει να διασαφηνίσει και να εμβαθύνει το ζήτημα αυτό καθώς και να εξετάσει συγκεκριμένα μήπως θα ήταν απλούστερο να προβλέπεται στο Σύνταγμα ότι κάθε σύνθεση του Συμβουλίου εκλέγει τον πρόεδρό της μεταξύ των μελών της.

16. Ακόμη και χωρίς τα καθήκοντα εξωτερικής εκπροσώπησης της Ένωσης, η άσκηση του αξιώματος του προέδρου μιας σύνθεσης του Συμβουλίου θα αποτελεί βαρύ καθήκον για έναν υπουργό ο οποίος θα πρέπει να το επωμιστεί παράλληλα με τις αρμοδιότητες που ασκεί στο κράτος μέλος του. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κρίνει ότι η θητεία του προέδρου μιας σύνθεσης του Συμβουλίου θα πρέπει να είναι ετήσια<sup>7</sup>.

Πράγματι, η πρόβλεψη μεγαλύτερης περιόδου θα πολλαπλασιάσει ενδεχομένως τις περιπτώσεις στις οποίες η περίοδος προεδρίας του Συμβουλίου θα σηματοδοτείται από εκλογές ή από κάποιον κυβερνητικό ανασχηματισμό, γεγονός που θα οδηγήσει στο αντίθετο από το επιθυμητό αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης.

---

<sup>6</sup> Η ΔΔ θα πρέπει να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα που απορρέουν από την αλλαγή αυτή, προβλέποντας νομική προστασία των πράξεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ισοδύναμη με τη νομική προστασία που ισχύει σήμερα για τις πράξεις του Συμβουλίου, ιδίως με την αντίστοιχη τροποποίηση των άρθρων III-270 και III-272.

<sup>7</sup> Συμπεριλαμβάνεται η « Ευρωμάδα », η διάρκεια θητείας της προεδρίας της οποίας θα πρέπει να συμπίπτει με τη διάρκεια θητείας του προέδρου του Συμβουλίου Ecofin.

17. Με την κατάργηση της εξαμηνιαίας προεδρίας που ασκούσαν οι εκπρόσωποι ενός μόνο κράτους μέλους, η ανάγκη να εξασφαλιστεί η συνοχή της δράσης μεταξύ των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου θα είναι ακόμα πιο έντονη από ό,τι στο παρελθόν.

Το καθήκον διατήρησης της συνοχής στις εργασίες του Συμβουλίου θα πρέπει να ανατεθεί σε μια οντότητα στην οποία θα εκπροσωπούνται οι κυβερνήσεις όλων των κρατών μελών και η Επιτροπή, δηλαδή στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, όπως ορίζεται στο σχέδιο Συντάγματος, και όχι σε ένα προεδρείο ή στη διάσκεψη των προέδρων των διαφόρων συνθέσεων, η οποία, εξάλλου, θα είναι δύσκολο να οργανωθεί από τεχνικής απόψεως.

Η Επιτροπή προτείνει να μην ανατεθούν στο «Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων» όλες οι πτυχές της νομοθετικής λειτουργίας του Συμβουλίου, αλλά η αρμοδιότητά του να περιοριστεί στη διαχείριση γενικών θεμάτων και ιδίως στη διατήρηση της συνοχής στη δράση του Συμβουλίου στο πλαίσιο του διοργανικού προγραμματισμού της Ένωσης.

- Υπουργός Εξωτερικών / Αντιπρόεδρος της Επιτροπής -

18. Ένα από τα σημαντικά κεκτημένα του σχεδίου Συντάγματος είναι η θεσμοθέτηση του αξιώματος του υπουργού Εξωτερικών/αντιπροέδρου της Επιτροπής έτσι ώστε να ενισχυθεί η συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης στο σύνολο των τομέων, όποια και αν είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων που προβλέπεται από το Σύνταγμα (κοινοτική μέθοδος ή διαδικασία που προβλέπεται ειδικά για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας).

Στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ο υπουργός Εξωτερικών / Αντιπρόεδρος της Επιτροπής δρα μόνος του, ως εντολοδόχος του Συμβουλίου. Με την ιδιότητα αυτή υποβάλλει προτάσεις στο Συμβούλιο και εκτελεί τις αποφάσεις του τελευταίου. Είναι εξάλλου πλήρες μέλος της Επιτροπής, στο πλαίσιο της οποίας εκτελεί χρέη αντιπροέδρου και πιο συγκεκριμένα συντονίζει τις άλλες πτυχές της εξωτερικής δράσης. Έχει τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με τα άλλα μέλη της Επιτροπής, συμμετέχει στη λήψη των αποφάσεων για όλους τους τομείς και μοιράζεται τη συλλογική ευθύνη για τη δράση της Επιτροπής.

19. Εάν η Επιτροπή διαρθρωθεί κατά ομάδες επιτρόπων, ο υπουργός Εξωτερικών θα προεδρεύει της ομάδας των επιτρόπων που θα είναι αρμόδιοι για τις εξωτερικές σχέσεις. Η ομάδα αυτή θα πρέπει να μεριμνά για την αυστηρή τήρηση των διαδικασιών, έτσι ώστε το Συμβούλιο, η Επιτροπή και ο υπουργός να μπορούν να επιτελούν ο καθένας το ρόλο τους σύμφωνα με το Σύνταγμα. Παράλληλα όμως η ομάδα αυτή θα συνιστά τον κατάλληλο πυρήνα που θα διασφαλίζει με συγκεκριμένο τρόπο τη συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Ένα σχέδιο δήλωσης που προσαρτάται στο σχέδιο Συντάγματος ορίζει ότι ο υπουργός επικουρείται από την ευρωπαϊκή υπηρεσία για την εξωτερική δράση, που θα περιλαμβάνει επίσης τις αντιπροσωπείες της Ένωσης στις τρίτες χώρες και στους διεθνείς οργανισμούς. Το σχέδιο δήλωσης προβλέπει επίσης ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή οφείλουν να συμφωνήσουν σχετικά με τη δημιουργία της υπηρεσίας αυτής. Τα σχετικά θέματα αφορούν βασικά τη διοικητική οργάνωση και κατά συνέπεια δεν θα πρέπει να διευκρινιστούν στη συνταγματική συνθήκη.

Η Επιτροπή θεωρεί βασικό η ευρωπαϊκή υπηρεσία για την εξωτερική δράση να μην είναι αποσπασμένη από τα άλλα όργανα της Ένωσης και να μπορεί να εκτελεί τα καθήκοντά της σε στενή συνεργασία με όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

- Νομική αναθεώρηση -

20. Θα πραγματοποιηθεί μια νομική αναθεώρηση του σχεδίου Συντάγματος προκειμένου οι συζητήσεις της Διακυβερνητικής Διάσκεψης να μπορούν να βασιστούν σε ένα σαφές και νομικά ορθό κείμενο. Πράγματι, η Επιτροπή κρίνει ότι η επιλογή των διατάξεων που πρέπει να ενταχθούν στο μέρος I του Συντάγματος και των διατάξεων που πρέπει να περιλαμβάνονται στο μέρος III στερείται μερικές φορές ισορροπίας<sup>8</sup>, ενώ ο λόγος διατήρησης της έννοιας του «ενιαίου θεσμικού πλαισίου» δεν είναι σαφής (άρθρο I-18). Το αυτό ισχύει και για την απουσία δύο θεσμικών οργάνων (του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας) από το πλαίσιο αυτό. Το σχέδιο Συντάγματος παρουσιάζει ελλείψεις<sup>9</sup> και η ορολογία που χρησιμοποιείται στερείται μερικές φορές της απαιτούμενης νομικής ακρίβειας<sup>10</sup>.

Η νομική αυτή αναθεώρηση θα επιτρέψει τον εντοπισμό ενδεχόμενων ασαφειών επί των οποίων θα πρέπει να αποφανθεί η Διακυβερνητική Διάσκεψη.

## **B. Πολιτικές της Ένωσης**

21. Η Ένωση έχει νόημα για τους πολίτες μόνο αν εφαρμόζει τις πολιτικές της. Η Επιτροπή συντάσσεται συνεπώς με την προσέγγιση του σχεδίου Συντάγματος που δεν περιορίζεται απλώς στη διατύπωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την οργάνωση των θεσμικών δομών, αλλά περιλαμβάνει στο μέρος III μια σειρά από διατάξεις που ρυθμίζουν τις πολιτικές της Ένωσης, καθορίζοντας τους στόχους και τα μέσα εφαρμογής τους.

Η Συνέλευση εξέτασε διεξοδικά τις διατάξεις σχετικά με την εξωτερική δράση της Ένωσης και το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Πρότεινε σχέδια άρθρων που προβαίνουν σε μια πραγματική αναδιατύπωση των διατάξεων αυτών. Για τις άλλες πολιτικές, η Συνέλευση περιορίστηκε στην υιοθέτηση των διατάξεων που περιέχονται σήμερα στη συνθήκη ΕΚ με ορισμένες μεμονωμένες βελτιώσεις. Με βάση τις εργασίες των νομομαθών των νομικών υπηρεσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, τα κείμενα της συνθήκης ΕΚ προσαρμόστηκαν στο νέο θεσμικό πλαίσιο (ιδίως στις διατάξεις σχετικά με τις

---

<sup>8</sup> Για παράδειγμα, το άρθρο I-20 παράγραφος 3 ορίζει τον αριθμό των ετήσιων συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενώ οι κανόνες που διέπουν τη λήψη αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή, που είναι βασικοί για τη λειτουργία των οργάνων αυτών, περιέχονται στο μέρος III (άρθρο III-240 και άρθρο III-255). Στο μέρος I θα έπρεπε να γίνεται αναφορά και στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

<sup>9</sup> Για παράδειγμα, το σχέδιο Συντάγματος δεν περιέχει μεταβατικές διατάξεις σχετικά με τη σύνθεση της Επιτροπής για την περίοδο από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος έως την 1η Νοεμβρίου 2009. Δεν περιέχει κανόνες σχετικά με τους όρους διορισμού και άσκησης των καθηκόντων του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (π.χ. ιθαγένεια, ανεξαρτησία). Είναι εξάλλου λυπηρό το γεγονός ότι το σχέδιο Συντάγματος δεν περιλαμβάνει τα συνταγματικά χαρακτηριστικά στοιχεία της πράξης περί εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία, όπως η ανεξαρτησία των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή ακόμη ο κατάλογος των ασυμβίβαστων.

<sup>10</sup> Έτσι, π.χ., το άρθρο I-22 παράγραφος 2 και το άρθρο I-24 δίνουν την εντύπωση ότι το Συμβούλιο απαρτίζεται από κράτη μέλη, ενώ αποτελείται από μέλη που αντιπροσωπεύουν και δεσμεύουν την κυβέρνηση της χώρας τους.

διαδικασίες και τα μέσα), αλλά η μορφή των άρθρων παρέμεινε βασικά η ίδια με τη σημερινή.

22. Ωστόσο, για ορισμένους τομείς τα κείμενα χρονολογούνται από τη συνθήκη της Ρώμης του 1957. Για άλλους τομείς, τα άρθρα υπέστησαν αλληπάλληλες τροποποιήσεις, γεγονός που δεν βοηθά στην καλύτερη κατανόησή τους. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις σχετικά με τις πολιτικές, όπως περιέχονται στο μέρος III του σχεδίου Συντάγματος, συνιστούν (πέρα από τους τομείς στους οποίους η Συνέλευση προχώρησε στην αναδιατύπωσή τους) ένα σύνολο μακροσκελές, ανισοβαρές, περίπλοκο, υφολογικά ανομοιογενές και κυρίως ξεπερασμένο από την πραγματικότητα των σύγχρονων πολιτικών. Έτσι, οι διατάξεις για τη γεωργία αντικατοπτρίζουν τις ιδέες της δεκαετίας του 1950 σχετικά με την ανάπτυξη και την ασφάλεια ανεφοδιασμού και πόρρω απέχουν από τα βασικά στοιχεία της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ, που έχει σκοπό να ενθαρρύνει την παραγωγή τροφίμων υψηλής ποιότητας και παράλληλα το σεβασμό των περιβαλλοντικών κανόνων καθώς και την αγροτική ανάπτυξη μέσω της διαφοροποίησης. Έτσι, η έννοια της αιφόρου ανάπτυξης - την οποία υπογραμμίζει η Συνέλευση στους στόχους της Ένωσης - δεν περιλαμβάνεται στις διατάξεις για την πολιτική περιβάλλοντος. Από την άλλη πλευρά, το σχέδιο Συντάγματος περιλαμβάνει μια σειρά διατάξεων που έχουν περιπέσει σε αχρηστία ή στερούνται αντικειμένου<sup>11</sup>.

Στο πλαίσιο της «συνταγματοποίησης» της Ένωσης, οι διατάξεις σχετικά με τις πολιτικές πρέπει να απλοποιηθούν και να επικαιροποιηθούν.

Η Επιτροπή άρχισε τις προκαταρκτικές εργασίες για την αναδιατύπωση των διατάξεων σχετικά με τις πολιτικές της Ένωσης, χωρίς ωστόσο να επιφέρει αλλαγές στις πολιτικές ισορροπίες ή να επεκτείνει τις αρμοδιότητες της Ένωσης. Είναι σε θέση να υποβάλει στη Διακυβερνητική Διάσκεψη τις σχετικές προτάσεις, εάν αυτή το επιθυμεί. Η Επιτροπή φοβάται ωστόσο ότι το χρονοδιάγραμμα που αποφασίστηκε για τη Διάσκεψη αυτή δεν θα επιτρέψει την πλήρη αναδιατύπωση των διατάξεων σχετικά με τις πολιτικές.

Η παραπάνω κατάσταση συνιστά έναν επιπλέον μείζονα λόγο για να προβλεφθεί η δυνατότητα αναθεώρησης του Συντάγματος με ελαστικότερες διαδικασίες, όπως έχει προτείνει η Επιτροπή (σημείο III ανωτέρω). Πράγματι, αν η αναδιατύπωση των διατάξεων σχετικά με τις πολιτικές δεν γίνει τώρα, η Ένωση θα πρέπει να εξοπλιστεί κατάλληλα για την πραγματοποίησή της τα προσεχή έτη. Η υπερβολική ακαμψία θα έχει ως συνέπεια μεγάλο μέρος του Συντάγματος, του σημαντικότερου δηλ. κειμένου της Ένωσης, να ταλανίζεται για μακρά χρονική περίοδο από τις ατέλειες που περιγράφηκαν παραπάνω.

23. Σε περίπτωση που δεν γίνει πλήρης αναδιατύπωση, η Διακυβερνητική Διάσκεψη θα πρέπει να προβεί τουλάχιστον στη διασάφηση ορισμένων διατάξεων και στην ενίσχυση της συνοχής του συνόλου των διατάξεων του Συντάγματος, ευθυγραμμίζοντας το μέρος III, που δεν εξετάστηκε από τη Συνέλευση, σε συνάρτηση με τις διατάξεις του μέρους I, στις οποίες η Συνέλευση αφιέρωσε ιδιαίτερη προσοχή.

---

<sup>11</sup> Για παράδειγμα: το άρθρο III-141, καθώς και το άρθρο III-56 παράγραφος 2 στοιχείο γ, που αφορούν τη διαίρεση της Γερμανίας, ή και το άρθρο III-109 που ορίζει ότι « τα κράτη μέλη είναι προσηλωμένα στη διατήρηση της υπάρχουσας αντιστοιχίας των συστημάτων πληρωμένων διακοπών ».

- Συνοχή των στόχων της Ένωσης και των στόχων των πολιτικών -

24. Υπάρχει μια κάποια διαφοροποίηση ανάμεσα στους στόχους της Ένωσης, που ανανέωσε η Συνέλευση (άρθρο I-3), και τους στόχους ορισμένων πολιτικών, που δεν αναθεωρήθηκαν. Η κατάσταση αυτή προκαλεί όχι μόνον ένα πρόβλημα συνοχής στη διατύπωση των διατάξεων αλλά ενδεχομένως και στην ερμηνεία της νομικής τους εμβέλειας. Πράγματι, νομικές βάσεις για την εφαρμογή των πολιτικών συνδέονται κατά κανόνα με τους στόχους που επιδιώκουν να υλοποιήσουν. Η ΔΔ θα πρέπει κατά συνέπεια να εξακριβώσει τη συνοχή των γενικών στόχων της Ένωσης με τους ειδικότερους στόχους των πολιτικών. Η Επιτροπή κρίνει ότι, συγκεκριμένα, η αιεφόρος ανάπτυξη θα πρέπει να αποτελέσει μια βασική έννοια στους πολιτικούς στόχους της Ένωσης και ότι οι στόχοι της κοινής γεωργικής πολιτικής και της κοινής πολιτικής αλιείας θα πρέπει να επανεξεταστούν για να αντικατοπτρίζουν καλύτερα τη νέα προσέγγιση. Επιπλέον, η Επιτροπή υπενθυμίζει τη δυνατότητα να προσδιοριστεί συγκεκριμένα σε ένα πρωτόκολλο ο στόχος της αιεφόρου ανάπτυξης που εγγράφεται στο Σύνταγμα.

- Συνέπειες της κατάταξης των αρμοδιοτήτων -

25. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η ΔΔ θα πρέπει να μεριμνήσει έτσι ώστε οι διατάξεις του μέρους III να ευθυγραμμίζονται με την προσέγγιση που εφάρμοσε η Συνέλευση σχετικά με την κατάταξη των αρμοδιοτήτων.

Έτσι, η Συνέλευση θεώρησε πως στο εξής δύο τομείς συμπληρωματικής αρμοδιότητας, δηλαδή ο τομέας των σημείων κοινού ενδιαφέροντος σχετικά με την ασφάλεια σε θέματα δημόσιας υγείας και ο τομέας της έρευνας, θα πρέπει να αποτελούν τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας. Επιπλέον, το άρθρο I-14 ορίζει ότι η Ένωση μπορεί να υιοθετεί πρωτοβουλίες με σκοπό να εξασφαλίζει το συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών. Ωστόσο, τα κείμενα του μέρους III για τις πολιτικές αυτές δεν προσαρμόστηκαν αντίστοιχα ως προς το θέμα αυτό.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή καλεί τη ΔΔ να προβλέψει την αρμοδιότητα της Ένωσης να λαμβάνει μέτρα με σημαντικό αντίκτυπο σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την καταπολέμηση των μεταδοτικών νόσων (όπως το ΣΟΑΣ) και της « βιοτρομοκρατίας » και για την πρόληψη των σοβαρών πηγών κινδύνου για την ανθρώπινη υγεία. Επιπλέον, εκτιμά ότι η αρμοδιότητα της Ένωσης για τη δημιουργία ενός πραγματικού ευρωπαϊκού χώρου έρευνας θα πρέπει να εγγραφεί ρητά στο Σύνταγμα.

- Εξορθολογισμός των διαδικασιών -

26. Η Συνέλευση προχώρησε σε ευρύ εξορθολογισμό και απλούστευση των διαδικασιών. Σε γενικές γραμμές, τα κείμενα του μέρους III τροποποιήθηκαν αναλόγως, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις η ορθολογικότητα και η συνοχή τους μπορούν να βελτιωθούν περαιτέρω. Η Επιτροπή επιστά την προσοχή της ΔΔ ιδίως στις τρεις περιπτώσεις που εξηγούνται στο *Παράρτημα 4* της παρούσας γνωμοδότησης.

## VI. Η ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

27. Παρά τη διαφάνεια των εργασιών της Συνέλευσης και την εκτεταμένη συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στη συζήτηση, η κοινή γνώμη και οι πολίτες γενικότερα δεν συμμετείχαν επαρκώς στην εν εξελίξει διαδικασία και στο Σύνταγμα που κυοφορείται. Η κατάσταση αυτή συνιστά έναν παράγοντα κινδύνου που υπονομεύει την επιτυχή έκβαση της διαδικασίας. Για να διασφαλιστούν η επαφή και η επικοινωνία με την κοινωνία των πολιτών και γενικότερα με τους πολίτες κατά τη διάρκεια των δύο σταδίων που υπολείπονται (τη Διακυβερνητική Διάσκεψη και, στη συνέχεια, τη διαδικασία κύρωσης σε καθένα από τα κράτη μέλη) θα πρέπει να κινητοποιηθεί το σύνολο των πολιτικών παραγόντων και οργάνων.

Η φύση του εκκολαπτόμενου κειμένου, καθώς και των πολιτικών, συνταγματικών και εκλογικών διαδικασιών που αυτό συνεπάγεται, αναθέτει στα κράτη μέλη μια καίρια ευθύνη απέναντι στους πολίτες και την ενημέρωσή τους. Είναι συνεπώς απαραίτητο οι ενέργειες σχετικά με τη δημόσια συζήτηση, την ενημέρωση και την επικοινωνία για το μέλλον της ευρωπαϊκής Ένωσης, που έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι στιγμής από τα ευρωπαϊκά όργανα, να δώσουν τώρα τη σκυτάλη σε μια μείζονα και άμεση προσπάθεια των αρχών, πολύ περισσότερο διότι οι τελευταίες διαθέτουν τα μέσα και την εγγύτητα που απαιτούνται για να επικοινωνήσουν στη συγκεκριμένη κλίμακα. Στις πρωτοβουλίες αυτές θα πρέπει επίσης να συμμετάσχουν οι περιφερειακοί και τοπικοί φορείς. Από την πλευρά της, σε συνεργασία με τα άλλα όργανα, η Επιτροπή θα συνεχίσει σε ευρωπαϊκό επίπεδο τις δικές της προσπάθειες για τη στήριξη της δημόσιας συζήτησης και της ενημέρωσης.

Η κινητοποίηση των πολιτών αναφορικά με το ευρωπαϊκό εγχείρημα θα ευνοηθεί τα μάλα από την παράλληλη κύρωση του Συντάγματος σε όλα τα κράτη μέλη, είτε από τα κοινοβούλια είτε με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

### ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 - Ο μηχανισμός της λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή

Κάθε έτος η Επιτροπή εκδίδει περίπου δέκα χιλιάδες αποφάσεις. Λιγότερες όμως από το 3% των αποφάσεων υιοθετούνται από το Σώμα ύστερα από συζήτηση στην εβδομαδιαία συνεδρίασή του και περίπου 30% με τη γραπτή διαδικασία (βλ. πίνακα παρακάτω). Πρόκειται, εννοείται, για τις σημαντικότερες αποφάσεις. Ωστόσο, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η συντριπτική πλειοψηφία των αποφάσεων υιοθετούνται με άλλες διαδικασίες.

Πράγματι ο εσωτερικός κανονισμός προβλέπει σήμερα τέσσερις διαδικασίες :

- την « προφορική διαδικασία »: οι αποφάσεις λαμβάνονται από το Σώμα στις εβδομαδιαίες συνεδριάσεις του,
- τη « γραπτή διαδικασία »: οι αποφάσεις θεωρείται ότι υιοθετούνται από την Επιτροπή όταν ύστερα από την εκπνοή καθορισμένης προθεσμίας, κανένα μέλος δεν έχει διατυπώσει επιφυλάξεις για πρόταση που του κοινοποιήθηκε εγγράφως· σε περίπτωση διατύπωσης επιφυλάξεων, η απόφαση λαμβάνεται με την προφορική διαδικασία,
- την « εξουσιοδότηση »: οι αποφάσεις λαμβάνονται από ένα ή περισσότερα μέλη της Επιτροπής, που έχουν την εξουσιοδότηση να λαμβάνουν εξ ονόματός της διαχειριστικά και διοικητικά μέτρα,
- τη « μεταβίβαση αρμοδιοτήτων »: οι αποφάσεις λαμβάνονται από έναν γενικό διευθυντή στον οποίο η Επιτροπή έχει αναθέσει τη λήψη διαχειριστικών και διοικητικών μέτρων εξ ονόματός της.

Για τις αποφάσεις που λαμβάνονται εξ ονόματος της Επιτροπής μέσω της διαδικασίας εξουσιοδότησης ή μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, η συλλογικότητα κατοχυρώνεται με συγκεκριμένα μέτρα, ιδίως με ένα πλαίσιο ορίων και προϋποθέσεων, τις διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις και με την ενημέρωση όλων των μελών της Επιτροπής σχετικά με τις αποφάσεις που λαμβάνονται.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο για να κατανοηθεί η λειτουργία της Επιτροπής είναι το εξής : κάθε απόφαση λαμβάνεται κατόπιν προτάσεως μέλους της Επιτροπής αλλά, κατά γενικό κανόνα, το μέλος αυτό επιδιώκει εκ των προτέρων τη συμφωνία των πλέον αρμόδιων συναδέλφων του ανάλογα με το συγκεκριμένο τομέα· κατά συνέπεια, οι προτάσεις αποφάσεων αντικατοπτρίζουν ήδη τις απόψεις των πλέον αρμόδιων επιτρόπων. Επίσης, συχνά προβλέπεται ότι η χρήση της εξουσιοδότησης από μέλος της Επιτροπής υπόκειται στην προηγούμενη συμφωνία ενός ή περισσότερων από τους συναδέλφους του.

Εξάλλου, Η Επιτροπή έχει συστήσει μια σειρά από ομάδες εργασίας που απαρτίζονται από τους επιτρόπους με συναφείς αρμοδιότητες (π.χ. η ομάδα των επιτρόπων με αρμοδιότητα τις εξωτερικές σχέσεις)· σήμερα οι ομάδες αυτές δεν έχουν εξουσία λήψης αποφάσεων και περιορίζονται στην εξέταση ορισμένων θεμάτων από τους πλέον αρμόδιους επιτρόπους.

Κατά συνέπεια, παρότι όλοι οι επίτροποι συμμετέχουν με τον έναν ή με τον άλλον τρόπο στη λήψη των αποφάσεων για το σύνολο των αποφάσεων της Επιτροπής, η συντριπτική πλειονότητα των αποφάσεων λαμβάνεται de facto από έναν μειωμένο αριθμό επιτρόπων, αν όχι από έναν μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις.

	<b>2000</b>		<b>2001</b>		<b>2002</b>		<b>27.08.03</b>	
<b>Προφορικές διαδικασίες (*)</b>	572	5,8%	426	4,6%	221	2,4%	125	2,3%
<b>Γραπτές διαδικασίες</b>	3042	30,7%	3009	32,2%	2622	28,7%	1590	29,2%
<b>Διαδικασίες εξουσιοδότησης</b>	6300	63,5%	5893	63,1%	3357	36,7%	1475	27,1%
<b>Διαδικασίες μεταβίβασης αρμοδιοτήτων</b>	0	0	8	0,1%	2946	32,2%	2250	41,4%
<b>Σύνολο</b>	9914	100%	9336	100%	9146	100%	5440	100%

(\*) Αριθμός περιπτώσεων κατά τις οποίες η Επιτροπή προέβη σε ψηφοφορία :

2000 : 3 στις 572  
2001 : 3 στις 426  
2002 : 4 στις 221  
2003 : 1 στις 125.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 - Προτάσεις για τη σύνθεση και την οργάνωση της Επιτροπής

### Τροποποιήσεις στο άρθρο I-25 του σχεδίου Συντάγματος

« 1. (αμετάβλητο) <sup>12</sup>

2. (αμετάβλητο) <sup>13</sup>

3. Η Επιτροπή, περιλαμβανομένου του προέδρου και του υπουργού Εξωτερικών, απαρτίζεται από έναν υπήκοο κάθε κράτους μέλους.

Η Επιτροπή διαρθρώνεται σε ομάδες επιτρόπων για τους κύριους τομείς αρμοδιότητάς της σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στον εσωτερικό κανονισμό της.

4. Οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται, με την επιφύλαξη του επόμενου εδαφίου, με την πλειοψηφία των μελών που την απαρτίζουν ή υιοθετούνται από μια ομάδα επιτρόπων ή από ένα μέλος που έχει την εξουσιοδότηση να λαμβάνει αποφάσεις εξ ονόματός της.

Η Επιτροπή αποφασίζει με την πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών της για την έκδοση του εσωτερικού κανονισμού της, που περιλαμβάνει τους κανόνες σχετικά με τις εξουσιοδοτήσεις και τη δυνατότητα υποβολής ενός θέματος στο σύνολο των μελών της Επιτροπής για τη λήψη απόφασης.

5. Η Επιτροπή εκπληρώνει την αποστολή της στο πλαίσιο των πολιτικών προσανατολισμών που καθορίζει ο πρόεδρος της, ο οποίος αποφασίζει, με την επιφύλαξη των παραγράφων 3 και 4, για την εσωτερική οργάνωσή της προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή, η αποτελεσματικότητα και η συλλογικότητα της δράσης της.

Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής κατανέμονται μεταξύ των μελών της από τον πρόεδρο. Ο πρόεδρος μπορεί να τροποποιήσει την ανάθεση των αρμοδιοτήτων αυτών κατά τη διάρκεια της θητείας.

Τα μέλη της Επιτροπής ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται από τον πρόεδρο υπό την εποπτεία του τελευταίου.

Ο πρόεδρος μπορεί να ζητήσει την παραίτηση μέλους της Επιτροπής.

---

<sup>12</sup> «Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προάγει το κοινό ευρωπαϊκό συμφέρον και αναλαμβάνει, προς τούτο, τις κατάλληλες πρωτοβουλίες. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων του Συντάγματος καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται από τα όργανα δυνάμει αυτού. Επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου. Εκτελεί τον προϋπολογισμό και διαχειρίζεται τα προγράμματα. Ασκεί συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά καθήκοντα υπό τους όρους που ορίζει το Σύνταγμα. Εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης, πλην της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας και άλλων περιπτώσεων που προβλέπονται στο Σύνταγμα. Προτείνει τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό της Ένωσης με στόχο την επίτευξη διοργανικών συμφωνιών.»

<sup>13</sup> «Εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες το Σύνταγμα ορίζει άλλως, οι νομοθετικές πράξεις της Ένωσης μπορούν να εκδίδονται μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Οι άλλες πράξεις εκδίδονται βάσει προτάσεως της Επιτροπής εφόσον αυτό προβλέπεται στο Σύνταγμα. »

6. (παράγραφος 4 αμετάβλητη)<sup>14</sup>
7. Η Επιτροπή, ως Σώμα, είναι υπόλογη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. »

### **Τροποποιήσεις στο άρθρο I-26 του σχεδίου Συντάγματος**

- « 1. (αμετάβλητο)<sup>15</sup>
2. Η κυβέρνηση κάθε κράτους μέλους, με εξαίρεση τα κράτη την ιθαγένεια των οποίων έχουν ο πρόεδρος και ο υπουργός Εξωτερικών, καταρτίζει κατάλογο τριών ατόμων, τα οποία κρίνει κατάλληλα για να ασκήσουν το αξίωμα μέλους της Επιτροπής. Στον κατάλογο αυτό εκπροσωπούνται τα δύο φύλα  
  
Από καθέναν από τους καταλόγους αυτούς ο πρόεδρος επιλέγει ένα άτομο για το αξίωμα του μέλους της Επιτροπής. Ο πρόεδρος, ο υπουργός των Εξωτερικών και τα άλλα μέλη της Επιτροπής που διορίζονται με τον τρόπο αυτό υπόκεινται, ως σώμα, στην ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
3. Κατόπιν της εγκρίσεως του Κοινοβουλίου, η Επιτροπή αναλαμβάνει τα καθήκοντά της την 1η Νοεμβρίου μετά την ημερομηνία διεξαγωγής των εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η θητεία της Επιτροπής είναι πενταετής. »

### **Τροποποιήσεις στα άρθρα III-250 έως III-256**

Στα άρθρα III-251, III-252 και III-253, η διατύπωση « Οι Ευρωπαίοι Επίτροποι και οι Επίτροποι » πρέπει να αντικατασταθεί από « Τα μέλη της Επιτροπής ». Τα άρθρα III-250, III-254, III-255 και III-256 πρέπει να απαλειφθούν καθώς το ουσιαστικό περιεχόμενο των διατάξεων αυτών επαναλαμβάνεται στα άρθρα I-25 και I-26, όπως τροποποιήθηκαν.

---

<sup>14</sup> «Η Επιτροπή ασκεί τις αρμοδιότητές της με πλήρη ανεξαρτησία. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, τα μέλη της Επιτροπής δεν επιζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από κυβερνήσεις ή άλλους οργανισμούς.»

<sup>15</sup> «Βάσει των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μετά από κατάλληλες διαβουλεύσεις το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτείνει εντός μηνός νέον υποψήφιο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με τη διαδικασία που ακολούθησε την προηγούμενη φορά.»

### **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 : Παράδειγμα οργάνωσης της Επιτροπής**

Η Επιτροπή μπορεί να οργανωθεί με βάση τις εξής αρχές:

- Η Επιτροπή συγκροτεί μεταξύ των μελών της ομάδες επιτρόπων.
- Κάθε ομάδα απαρτίζεται από τουλάχιστον επτά μέλη· πέραν του προέδρου και του υπουργού Εξωτερικών, κανένα μέλος της Επιτροπής δεν μπορεί να συμμετέχει σε πάνω από τρεις ομάδες.
- Η σύνθεση κάθε ομάδας αποφασίζεται από τον πρόεδρο, ο οποίος θα πρέπει να λάβει υπόψη τις αρμοδιότητες κάθε επιτρόπου, αφενός, και την απαίτηση αντιπροσωπευτικότητας της ομάδας για το σύνολο του Σώματος, αφετέρου.
- Ο υπουργός Εξωτερικών προεδρεύει της ομάδας των επιτρόπων σχετικά με την εξωτερική δράση της Ένωσης. Οι πρόεδροι των άλλων ομάδων διορίζονται από την Επιτροπή μεταξύ των μελών κάθε ομάδας, κατόπιν προτάσεως του προέδρου.
- Το Σώμα διεξάγει τακτικά συζητήσεις πολιτικού προσανατολισμού και εκδίδει τις ακόλουθες αποφάσεις :
  - τις πιο σημαντικές αποφάσεις, που απαριθμούνται στον εσωτερικό κανονισμό (π.χ. το ετήσιο πρόγραμμα, το σχέδιο προϋπολογισμού της Ένωσης, τις δημοσιονομικές προοπτικές, τις προσφυγές σε δικαιοδοτικά όργανα)·
  - τις αποφάσεις που εντάσσονται στην ημερήσια διάταξη του Σώματος από τον πρόεδρο ή από την ομάδα που είναι αρμόδια για κάποιο θέμα, όταν κρίνεται ότι λόγω της σημασίας ή της ιδιαίτερης φύσης της απόφασης που πρόκειται να ληφθεί, η τελευταία πρέπει να εξεταστεί από το σύνολο των μελών της Επιτροπής·
  - κάθε απόφαση για την οποία ένα μέλος της Επιτροπής εκτιμά, αφότου έλαβε γνώση του σχεδίου απόφασης της αρμόδιας ομάδας, ότι πρέπει να εξεταστεί από το σύνολο της Επιτροπής.
- Οι λοιπές αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται εξ ονόματός της από την ομάδα επιτρόπων που είναι αρμόδια για το συγκεκριμένο θέμα.
- Οι αποφάσεις των ομάδων επιτρόπων λαμβάνονται με την πλειοψηφία των μελών που τις απαρτίζουν.
- Τα σχέδια αποφάσεων που λαμβάνονται εξ ονόματος της Επιτροπής από τις ομάδες επιτρόπων κοινοποιούνται εν ευθέτω χρόνω στο σύνολο των επιτρόπων, οι οποίοι έχουν όλοι το δικαίωμα να υποβάλουν παρατηρήσεις εγγράφως προς την αρμόδια ομάδα επιτρόπων.

#### **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4 - Εξορθολογισμός ορισμένων διαδικασιών**

Όπως αναφέρεται στο σημείο 26 της γνωμοδότησης, η Επιτροπή καλεί τη ΔΔ να εξετάσει ιδιαίτερα τα ακόλουθα σημεία :

##### *- Κοινή γεωργική πολιτική -*

Στο άρθρο III-127, το σχέδιο Συντάγματος προβαίνει ορθά σε διάκριση ανάμεσα στα μέτρα στον τομέα της γεωργικής πολιτικής που είναι νομοθετικής φύσης (τα οποία συνεπώς λαμβάνονται με τη νομοθετική διαδικασία) και τα μέτρα τα οποία, παρότι λαμβάνονται άμεσα βάσει του Συντάγματος, δεν είναι νομοθετικής φύσης. Όσον αφορά τα τελευταία, το σχέδιο Συντάγματος ορίζει ότι οι κανονισμοί και οι αποφάσεις εκδίδονται από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής (παράγραφος 3).

Θα πρέπει, ωστόσο, στο άρθρο III-127 παράγραφος 3 να προβλεφθεί και η διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αφενός για να εξασφαλιστεί η συνοχή με τους νόμους και τους νόμους-πλαίσιο που εκδίδονται στο γεωργικό τομέα και, αφετέρου, για να μην υποβαθμιστεί η θέση του Κοινοβουλίου, όσον αφορά τα μέτρα αυτά, σε σχέση με την παρούσα κατάσταση.

Επιπλέον, πρέπει να προστεθεί ότι τα μέτρα εκτέλεσης των κανονισμών και αποφάσεων του Συμβουλίου λαμβάνονται από την Επιτροπή. Πράγματι, καθώς το σχέδιο Συντάγματος έχει ήδη διαχωρίσει τα μέτρα νομοθετικής φύσης από τα λοιπά μέτρα, υπάγοντας ωστόσο τα σημαντικότερα από τα τελευταία στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου, δεν υπάρχει λόγος το Συμβούλιο να διατηρεί στο Σύνταγμα την αρμοδιότητα εκτέλεσης των δικών του μέτρων. Το άρθρο I-36 επιτρέπει στο Συμβούλιο, όπως συμβαίνει και σήμερα, να διατηρεί την αρμοδιότητα λήψης εκτελεστικών μέτρων σε πράξη του παράγωγου δικαίου, σε ειδικές δεόντως δικαιολογημένες περιπτώσεις.

##### *- Συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης -*

Ο κανονισμός 1408/71 θέσπισε ένα σύστημα συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Σήμερα το σύστημα αυτό βασίζεται στα άρθρα 42 ΕΚ (όσον αφορά τους μισθωτούς) και 308 ΕΚ (για τους μη μισθωτούς και άλλα άτομα που καλύπτονται από τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης). Οι διαδικασίες που προβλέπονται από τις διατάξεις αυτές είναι διαφορετικές (άρθρο 42 : συναπόφαση, άρθρο 308 : διαβούλευση με το ΕΚ), αλλά και οι δύο ορίζουν ότι το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία. Ωστόσο, η Συνέλευση κατάργησε την απαίτηση ομοφωνίας για το άρθρο 42 (η διατύπωση της οποίας επαναλαμβάνεται στο άρθρο III-21 του σχεδίου Συντάγματος) καθώς η νομική αυτή βάση προβλέπει τη συναπόφαση.

Επιπλέον, με δεδομένο ότι το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 υπερβαίνει τους μισθωτούς, το άρθρο III-21 διευρύνθηκε και συμπεριλαμβάνει τους μη μισθωτούς. Ωστόσο, η πρακτική αποτελεσματικότητα των τροποποιήσεων αυτών εκμηδενίζεται από το γεγονός ότι το άρθρο III-21 δεν καλύπτει όλα τα άτομα που υπάγονται στον κανονισμό 1408/71 (ιδίως: σπουδαστές, υπαλλήλους) και συνεπώς θα συνεχίσει να απαιτείται η προσφυγή στο άρθρο 308, που μετονομάστηκε σε άρθρο I-17. Η Επιτροπή καλεί τη ΔΔ να διευκρινίσει το άρθρο III-21, προκειμένου η

διάταξη αυτή να μπορεί να αποτελεί στο μέλλον τη μόνη νομική βάση για τις τροποποιήσεις που θα γίνουν στον κανονισμό 1408/71.

*- Πολιτική έρευνας -*

Το άρθρο III-149 ορίζει ότι ο ευρωπαϊκός νόμος θεσπίζει πολυετές πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, συνεπώς βάσει της νομοθετικής διαδικασίας. Αντίθετα, τα ειδικά προγράμματα έρευνας εγκρίνονται, βάσει της παραγράφου 4 του άρθρου III-149, από το Συμβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, το πολυετές πρόγραμμα-πλαίσιο και τα ειδικά προγράμματα συγκροτούν ένα σύνολο που παρουσιάζεται και εγκρίνεται ως συνολική δέσμη. Κατά συνέπεια, ενδείκνυται να προβλέπεται η ίδια διαδικασία, δηλαδή η νομοθετική, για την έγκριση όλων των ερευνητικών προγραμμάτων.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5 - Παρατηρήσεις σχετικά με την οριστικοποίηση του σχεδίου Συντάγματος

Η Επιτροπή προσδοκά ότι η συνταγματική συνθήκη θα μπορέσει να υπογραφεί, σύμφωνα και με την επιθυμία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, το συντομότερο δυνατό μετά την 1η Μαΐου 2004. Εκτιμά, όπως και άλλοι, ότι η 9η Μαΐου αποτελεί μια συμβολική ημερομηνία η οποία ενδείκνυται από κάθε άποψη για την τελετή αυτή.

Ωστόσο, δεν θα είναι επαρκές η Διάσκεψη να εγκρίνει το σχέδιο Συντάγματος που συντάξε η Συνέλευση, επιφέροντας βελτιώσεις και αποσαφηνίσεις, εάν το κρίνει απαραίτητο, καθώς το κείμενο αυτό δεν καλύπτει το σύνολο του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης (που περιλαμβάνει ιδίως τις συνθήκες προσχώρησης και τα πολυάριθμα πρωτόκολλα), ενώ η συνταγματική συνθήκη καταργεί και αντικαθιστά τις βασικές συνθήκες (συνθήκη της Ρώμης και συνθήκη του Μάαστριχτ). Πρέπει να επιτελεστούν και άλλες σημαντικές εργασίες προτού διαμορφωθεί ένα πλήρες και οριστικό κείμενο για το νέο Σύνταγμα της Ένωσης.

Οι εργασίες που υπολείπονται είναι σε μεγάλο βαθμό τεχνικής και νομικής φύσεως και μπορούν να εκτελεστούν από τις νομικές υπηρεσίες των τριών οργάνων. Ωστόσο, σε ορισμένα σημεία θα απαιτηθεί η λήψη πολιτικών αποφάσεων. Η εργασία αυτή περιλαμβάνει μια μεγάλη πολυμορφία θεμάτων για τα οποία η Επιτροπή επιθυμεί να κάνει τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

- *Συνθήκες* -

Η Συνέλευση άφησε στη Διακυβερνητική Διάσκεψη το καθήκον να συντάξει το Πρωτόκολλο για την κατάρτιση του καταλόγου των συνθηκών και πράξεων που καταργούνται (άρθρο IV-2).

Προκειμένου να καταρτιστεί ο κατάλογος αυτός, η ΔΔ θα πρέπει αρχικά να προβεί στη συνολική εξέταση των τεσσάρων προηγούμενων πράξεων προσχώρησης (1972, 1979, 1985, 1994). Το μεγαλύτερο μέρος από τις διατάξεις των πράξεων αυτών έχει περιπέσει σε αχρηστία, καθώς οι μεταβατικές περίοδοι έχουν εκπνεύσει. Όμως, ένας περιορισμένος αριθμός διατάξεων των πράξεων αυτών (και των προσαρτώμενων πρωτοκόλλων) παραμένουν σε ισχύ. Ορισμένες από τις διατάξεις αυτές, ιδίως όσες ορίζουν εξαιρέσεις ή ιδιαίτερα καθεστώτα για ορισμένες περιοχές, ενδέχεται να αποδειχθούν ιδιαίτερα ευαίσθητες από πολιτικής απόψεως. Οι διατάξεις για τις οποίες η ΔΔ θα κρίνει ότι εξακολουθούν να είναι χρήσιμες θα πρέπει να ενταχθούν στο Σύνταγμα ή να προσαρτηθούν σε ένα πρωτόκολλο. Η Επιτροπή προτείνει με την ευκαιρία αυτή για να γίνει αναδιατύπωση σε ένα μόνο πρωτόκολλο όλων των διατάξεων σχετικά με το εδαφικό πεδίο εφαρμογής του Συντάγματος και σχετικά με τα ιδιαίτερα καθεστώτα για ορισμένες περιοχές, που σήμερα είναι διεσπαρμένες σε διάφορες πράξεις.

Η ΔΔ θα πρέπει να εξετάσει ποιες προσαρμογές πρέπει να γίνουν στην τελευταία συνθήκη προσχώρησης (2003), ένας μεγάλος αριθμός διατάξεων της οποίας θα ισχύει ακόμη τη στιγμή έναρξης ισχύος του Συντάγματος, προκειμένου τα διαλαμβανόμενα στη συνθήκη να συνεχίσουν να ισχύουν παρά το γεγονός ότι το νομικό πλαίσιο στο οποίο αυτή αναφέρεται θα έχει αντικατασταθεί από το Σύνταγμα.

Η κατάρτιση του καταλόγου πρωτοκόλλων που θα πρέπει να παραμείνουν σε ισχύ ενδέχεται να αποδειχτεί ακόμη πιο ευαίσθητη από πολιτικής απόψεως. Πράγματι, πάνω από τριάντα πρωτόκολλα έχουν προσαρτηθεί έως σήμερα στις συνθήκες ΕΚ και ΕΕ. Ορισμένα από αυτά είναι γενικού χαρακτήρα (για παράδειγμα ο οργανισμός του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, της ΕΤΕπ). Άλλα ρυθμίζουν συγκεκριμένα ζητήματα ή καθορίζουν τη θέση ενός κράτους μέλους σε σχέση με τις γενικές διατάξεις των Συνθηκών. Όσον αφορά τα τελευταία πρωτόκολλα, η ΔΔ θα πρέπει να ελέγξει τη σκοπιμότητα της διατήρησής τους.

Ωστόσο, δεν αρκεί να καταρτιστεί ο κατάλογος των πρωτοκόλλων που θα πρέπει να διατηρηθούν: η ΔΔ θα πρέπει να προχωρήσει στην ευθυγράμμιση του κειμένου των πρωτοκόλλων αυτών με το Σύνταγμα. Δεν θα πρέπει μόνο να αντικατασταθούν οι παραπομπές στις συνθήκες, αλλά και να εξεταστεί εάν όλες οι διατάξεις των πρωτοκόλλων ανταποκρίνονται στους νέους κανόνες της έννομης τάξης που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα, στις διαδικασίες και τις μορφές των πράξεων που ορίζει.

Η Επιτροπή επιθυμεί ιδιαίτερος να επισημάνει τα διάφορα πρωτόκολλα που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ένωσης. Λόγω της ολικής αναδιατύπωσης του τίτλου σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, τα πρωτόκολλα αυτά θα πρέπει να αναδιατυπωθούν ριζικά. Η Επιτροπή προτείνει με την ευκαιρία αυτή να γίνει απλοποίηση και εξορθολογισμός του νομικού καθεστώτος του «Σένγκεν», ούτως ώστε το «Σένγκεν» να μην αποτελεί πλέον μια μορφή ενισχυμένης συνεργασίας αλλά το κοινό δίκαιο, σε σχέση με το οποίο τα κράτη μέλη που σήμερα εφαρμόζουν ειδικά καθεστάτα θα μπορούσαν να απολαύουν - εάν επιθυμούν να διατηρήσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των σημερινών πρωτοκόλλων - μιας απλής ρήτρας εξαίρεσης, με ένα «opt-in». Η Επιτροπή κρίνει ότι, σε κάθε περίπτωση, δεν είναι δυνατόν να διατηρούνται εξαιρέσεις που βασίζονται αποκλειστικά στις διαφορές που αφορούν τη νομική φύση ενός κανόνα (διεθνές δίκαιο ή δίκαιο της Ένωσης) αλλά όχι την εφαρμογή ή μη του περιεχομένου του κανόνα.

- Δηλώσεις -

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη θα πρέπει επίσης να εξετάσει τις δηλώσεις που έγιναν κατά την υπογραφή των προηγούμενων συνθηκών από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη ή, μονομερώς, από μια αντιπροσωπεία. Πολλές από αυτές δεν έχουν πλέον λόγο ύπαρξης ή στο μεταξύ έχουν ξεπεραστεί από τις εξελίξεις. Ωστόσο, μια σειρά από αυτές διατηρούν και σήμερα κάποια έννοια. Σε αντιδιαστολή με τα πρωτόκολλα, οι δηλώσεις δεν έχουν δεσμευτική νομική ισχύ. Δεν μπορούν συνεπώς να τροποποιηθούν, να καταργηθούν ή να διατηρηθούν σε ισχύ: με την κατάργηση των διατάξεων των συνθηκών στις οποίες αναφέρονταν, οι δηλώσεις αυτές χάνουν την ισχύ τους. Συνεπώς, το ερώτημα στο οποίο θα πρέπει να απαντήσει η ΔΔ είναι αν επιθυμεί να προβεί σε νέες δηλώσεις που να επαναλαμβάνουν το περιεχόμενο ορισμένων από τις παλαιές και, στην περίπτωση αυτή, να προσδιορίσει τη διατύπωσή τους. Το ίδιο ερώτημα τίθεται και για τις μονομερείς δηλώσεις, παρότι η Επιτροπή συνιστά ένθερμα στις αντιπροσωπείες να προβούν σε όσο το δυνατόν λιγότερες. Πράγματι, η τυχόν ύπαρξη ενός σημαντικού αριθμού δηλώσεων κινδυνεύει να δώσει λάθος εντυπώσεις σχετικά με την εμβέλεια του Συντάγματος και μπορεί να μη γίνει ευνοϊκά δεκτή από την κοινή γνώμη κατά τη διαδικασία κύρωσης της συνταγματικής συνθήκης.

Όσον αφορά τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ), η Συνέλευση κατάρτισε ένα πρωτόκολλο που καταργεί ορισμένες διατάξεις της συνθήκης αυτής. Το κείμενό του πρωτοκόλλου καταρτίστηκε με την προοπτική συγχώνευσης της νομικής προσωπικότητας της εν λόγω Κοινότητας με τη νομική προσωπικότητα της Ένωσης, παρότι η Συνέλευση αποφάσισε να προτείνει τη διατήρηση της ξεχωριστής νομικής προσωπικότητας της Ευρατόμ, χωρίς ωστόσο να επιφέρει τις αναγκαίες τροποποιήσεις στο εν λόγω πρωτόκολλο που απορρέουν από την αλλαγή προσέγγισης. Εν απουσία διατάξεων σχετικά με το κοινό θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης και της Ευρατόμ, διάταξης ανάλογης με το σημερινό άρθρο 305 ΕΚ και διατάξεων σχετικών με την αναθεώρηση και την προσχώρηση στη συνθήκη Ευρατόμ, το νομικό πλαίσιο της Κοινότητας Ευρατόμ στερείται πληρότητας και η νομική σχέση της Κοινότητας Ευρατόμ και της Ένωσης, που θεμελιώνεται στο Σύνταγμα, δεν έχει ρυθμιστεί.

*- Άλλες πτυχές της οριστικοποίησης της συνταγματικής συνθήκης -*

Η συνέλευση άφησε επίσης στη Διακυβερνητική Διάσκεψη το καθήκον να συντάξει άλλα δύο πρωτόκολλα:

- το πρωτόκολλο σχετικά με τη διαρθρωμένη συνεργασία στον τομέα της άμυνας (άρθρο III-213)

- το πρωτόκολλο για την κατάρτιση των όρων υπό τους οποίους παραμένουν σε ισχύ οι πράξεις των οργάνων (άρθρο IV-3).

Όσον αφορά το τελευταίο, το οποίο είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την ασφάλεια δικαίου και πρέπει συνεπώς να συνταχθεί έτσι ώστε να αποτραπεί οιαδήποτε νομική αμφισβήτηση, η Επιτροπή συνιστά η ΔΔ να επιφορτίσει τις νομικές υπηρεσίες των τριών οργάνων να καταρτίσουν από κοινού ένα σχέδιο και να ζητήσει από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων γνωμοδότηση σχετικά με αυτό.

Τέλος, η Διακυβερνητική Διάσκεψη θα πρέπει να αποτιμήσει τη γενική ισορροπία του Συντάγματος. Το σχέδιο Συντάγματος περιέχει επαναλήψεις (ιδίως με το Χάρτη) και ανισορροπίες μεταξύ των διατάξεων που ενσωματώνονται στο μέρος I και των διατάξεων που ενσωματώνονται στο μέρος III. Το μέρος I περιέχει μακροσκελή ειδικά άρθρα σχετικά με την εφαρμογή ορισμένων πολιτικών (βλέπε άρθρα I-39, I-40, I-41 και I-56). Ωστόσο, η διασπορά των σε ισχύ διατάξεων που αφορούν μια πολιτική μειώνει την κατανόηση του Συντάγματος, ενέχει κινδύνους αντιφάσεων και οδηγεί σε επαναλήψεις. Από την άλλη, η Επιτροπή εκτιμά ότι μια σειρά από θεσμικές διατάξεις που βρίσκονται σήμερα στο μέρος III θα πρέπει να ενσωματωθούν στο μέρος I του Συντάγματος.