



Η Συνθήκη της Νίκαιας και η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης

Η Συνθήκη της Νίκαιας προετοίμασε μόνο εν μέρει την Ευρωπαϊκή Ένωση για τις σημαντικές διευρύνσεις προς την Ανατολή και τον Νότο το 2004 και το 2007. Συνεπώς, εν συνεχεία των ζητημάτων που θέτει η δήλωση του Λάκεν, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση επιχείρησε να δημιουργήσει μια νέα νομική βάση για την Ένωση με τη μορφή της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη. Λόγω των αρνητικών δημοψηφισμάτων σε δύο κράτη μέλη, η Συνθήκη αυτή δεν κυρώθηκε.

Η Συνθήκη της Νίκαιας

Η Συνθήκη υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003.

A. Στόχοι

Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι το 1999 απαιτούσαν, από τα τέλη του 2002, η Ένωση να είναι σε θέση να υποδεχτεί τα νέα κράτη μέλη που ήταν έτοιμα για προσχώρηση. Δεδομένου ότι δύο μόνον από τις υποψήφιες χώρες είχαν πληθυσμό μεγαλύτερο από τον μέσο όρο των τότε κρατών μελών, το πολιτικό βάρος των κρατών με μικρότερο πληθυσμό αναμενόταν να αυξηθεί σημαντικά. Στόχος της Συνθήκης της Νίκαιας ήταν, επομένως, να καταστούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πιο αποτελεσματικά και να αποκτήσουν μεγαλύτερη νομιμοποίηση, καθώς και να προετοιμαστεί η Ένωση για την επόμενη μεγάλη διεύρυνσή της.

B. Πλαίσιο

Στις διακυβερνητικές διασκέψεις (ΔΚΔ) του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ, είχαν τεθεί διάφορα θεσμικής φύσης ζητήματα, χωρίς όμως να επιλυθούν ικανοποιητικά (γνωστά ως «εκκρεμότητες του Άμστερνταμ»): Αυτά περιλαμβάνουν το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και την επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία. Με βάση έκθεση της φινλανδικής Προεδρίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι αποφάσισε στα τέλη του 1999, ότι μια ΔΚΔ θα πρέπει να ασχοληθεί με τις εκκρεμότητες του Άμστερνταμ και όλες τις υπόλοιπες απαιτούμενες αλλαγές κατά την προετοιμασία για την επικείμενη διεύρυνση.

Γ. Περιεχόμενο

Η ΔΚΔ άρχισε τις εργασίες της στις 14 Φεβρουαρίου 2000 και τις ολοκλήρωσε στη Νίκαια στις 10 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους. Κατέληξε σε συμφωνία επί των ως άνω θεσμικών ζητημάτων και επί σειράς άλλων σημείων, δηλαδή μια νέα κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μεγαλύτερη ευελιξία στις ενισχυμένες



συνεργασίες, την παρακολούθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αξιών εντός της Ένωσης και την ενίσχυση του δικαστικού συστήματος της Ένωσης.

1. Στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο

Λαμβάνοντας υπόψη το σύστημα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο, τη σύνθεση της Επιτροπής και, σε κάποιον βαθμό, την κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η ΔΚΔ συνειδητοποίησε ότι η επιτακτικότερη ανάγκη ήταν η τροποποίηση του σχετικού βάρους των κρατών μελών, ζήτημα που δεν είχε εξεταστεί από καμία άλλη ΔΚΔ μετά τη Συνθήκη της Ρώμης.

Δύο ήταν οι μέθοδοι που εξετάστηκαν για τον καθορισμό της ειδικής πλειοψηφίας: ένα νέο σύστημα στάθμισης των ψήφων που να τροποποιεί το ισχύον σύστημα ή η εφαρμογή μιας διπλής πλειοψηφίας (πλειοψηφία των ψήφων και πλειοψηφία του πληθυσμού της Ένωσης) — η τελευταία λύση προτάθηκε από την Επιτροπή και εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο. Η ΔΚΔ επέλεξε την πρώτη λύση. Παρότι ο αριθμός των ψήφων αυξήθηκε για όλα τα κράτη μέλη, το μερίδιο των πολυπληθέστερων κρατών μελών μειώθηκε: Το ποσοστό αυτό, ενώ προηγουμένως αντιστοιχούσε στο 55% των ψήφων, μειώθηκε στο 45% με την ένταξη των 10 νέων κρατών μελών και μειώθηκε εκ νέου στο 44,5% την 1η Ιανουαρίου 2007. Για τον λόγο αυτό, καθιερώθηκε το δημογραφικό «δίχτυ ασφαλείας»: κάθε κράτος μέλος δύναται να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι η ειδική πλειοψηφία αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Εάν αυτό δεν ισχύει, το μέτρο δεν εγκρίνεται.

2. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

α Σύνθεση

Από το 2005 η Επιτροπή έχει έναν Επίτροπο ανά κράτος μέλος. Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ομόφωνα για τον αριθμό των Επιτρόπων και για τις ρυθμίσεις ενός συστήματος εκ περιτροπής εναλλαγής, υπό την προϋπόθεση ότι η εκάστοτε σύνθεση της Επιτροπής αντικατοπτρίζει τα δημογραφικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά των κρατών μελών.

β Εσωτερική οργάνωση

Η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει ότι παραχωρείται στον/στην Πρόεδρο της Επιτροπής η εξουσία να κατανέμει τα καθήκοντα μεταξύ των Επιτρόπων και να προβαίνει σε ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κατά τη διάρκεια της θητείας του/της, καθώς και να επιλέγει τους Αντιπροέδρους και να καθορίζει τον αριθμό τους.

3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

α Σύνθεση

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ όρισε σε 700 τον μέγιστο αριθμό βουλευτών του ΕΚ. Στη Νίκαια, το Συμβούλιο έκρινε αναγκαίο, ενόψει της διεύρυνσης, να αναθεωρήσει τον αριθμό των βουλευτών του ΕΚ κάθε κράτους μέλους. Η νέα σύνθεση του Κοινοβουλίου θεωρήθηκε επίσης ως αντιστάθμισμα για την τροποποιημένη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο. Προς τον σκοπό αυτό, ο μέγιστος αριθμός βουλευτών του ΕΚ ορίστηκε στους 732.



β Εξουσίες

Το Κοινοβούλιο έχει εξουσιοδοτηθεί, όπως το Συμβούλιο, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, να αμφισβητεί πράξεις του Συμβουλίου, της Επιτροπής ή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας λόγω αναρμοδιότητας, παράβασης ουσιώδους τύπου, παράβασης της Συνθήκης ή κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω κατάχρησης εξουσίας.

Κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, το άρθρο 191 μετετρέπη σε νομική βάση για δραστηριότητες για τη θέσπιση καθεστώτος που διέπει τη λειτουργία των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και για την έγκριση κανόνων σχετικά με τη χρηματοδότησή τους βάσει της διαδικασίας της συναπόφασης.

Οι νομοθετικές εξουσίες του Κοινοβουλίου ενισχύθηκαν με ελαφρά διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας της συναπόφασης και με τη θέσπιση της απαίτησης της σύμφωνης γνώμης του Κοινοβουλίου για την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας σε τομείς που καλύπτονται από τη συναπόφαση. Θα πρέπει επίσης να ζητείται η γνώμη του ΕΚ όταν το Συμβούλιο διαπιστώνει την ύπαρξη κινδύνου σοβαρής παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ένα κράτος μέλος.

4. Μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος

α Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέκτησε το δικαίωμα να συνέρχεται με διαφορετικές συνθέσεις: σε τμήματα (αποτελούμενα από τρεις ή πέντε δικαστές), ή ως τμήμα μείζονος συνθέσεως (έντεκα δικαστές), ή σε Ολομέλεια. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, μπορεί να αυξήσει τον αριθμό των γενικών εισαγγελέων. Το Δικαστήριο παραμένει αρμόδιο για τα ζητήματα που παραπέμπονται για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, αλλά απέκτησε τη δυνατότητα, δυνάμει του καταστατικού του, να παραπέμπει στο Πρωτοδικείο ορισμένες υποθέσεις, με την εξαίρεση όσων απαριθμούνται στο άρθρο 225 της Συνθήκης ΕΚ.

β Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ

Οι εξουσίες του Γενικού Δικαστηρίου (τέως Πρωτοδικείου προτού να τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας την 1η Δεκεμβρίου 2009) αυξήθηκαν προκειμένου να συμπεριληφθούν ορισμένες κατηγορίες προδικαστικών αποφάσεων, με τη δυνατότητα συγκρότησης δικαιοδοτικών τμημάτων με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου. Όλες αυτές οι λειτουργικές διατάξεις, ιδίως σχετικά με τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου, περιέχονται στο εξής στο κείμενο της Συνθήκης.

5. Νομοθετικές διαδικασίες

Παρά το γεγονός ότι σημαντικός αριθμός νέων πολιτικών και μέτρων (27) απαιτεί πλέον ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, η συναπόφαση επεκτάθηκε σε λίγους μόνον ελάχιστους σημασίας τομείς (πρώην άρθρα 13, 62, 63, 65, 157, 159 και 191 της Συνθήκης ΕΚ)· για θέματα που καλύπτονται από το πρώην άρθρο 161 απαιτείται πλέον η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου.

6. Ενισχυμένες συνεργασίες

Όπως και η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η Συνθήκη της Νίκαιας περιέχει γενικές διατάξεις που ισχύουν σε όλους τους τομείς των ενισχυμένων συνεργασιών, και διατάξεις



ειδικά για τον κάθε πυλώνα. Ενώ η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε ενισχυμένες συνεργασίες στο πλαίσιο του πρώτου και του τρίτου πυλώνα μόνον, η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει ότι είναι δυνατές στο πλαίσιο και των τριών πυλώνων.

Η Συνθήκη της Νίκαιας επέφερε περαιτέρω αλλαγές: δεν ήταν πλέον δυνατή η παραπομπή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η έννοια του «εύλογου χρονικού διαστήματος» αποσαφηνίστηκε. Η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου απαιτείτο πλέον σε όλους τους τομείς όπου μια ενισχυμένη συνεργασία σχετιζόταν με ζήτημα που διέπεται από τη διαδικασία συναπόφασης.

7. Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Προστέθηκε μία παράγραφος στο άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), προκειμένου να καλυφθούν περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει μεν συμβεί η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά υπάρχει «σαφής κίνδυνος» να συμβεί. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και με την έγκριση του Κοινοβουλίου, απέκτησε τη δυνατότητα να διαπιστώνει εάν υπάρχει τέτοιος κίνδυνος και να απευθύνει τις κατάλληλες συστάσεις στο οικείο κράτος μέλος. Καθιερώθηκε ένας μη δεσμευτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Δ. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Όπως και σε προηγούμενες διακυβερνητικές διασκέψεις, το ΕΚ συμμετείχε ενεργά στις προετοιμασίες για τη ΔΚΔ του 2000. Εξέφρασε τις απόψεις του για την ημερήσια διάταξη της διάσκεψης, για την πρόοδο και τους στόχους της^[1]. Το Κοινοβούλιο εξέφρασε επίσης την άποψή του επί του περιεχομένου και των νομικών συνεπειών του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Το Κοινοβούλιο επέμεινε ιδιαίτερος στη θέση ότι η επόμενη ΔΚΔ πρέπει να ακολουθήσει μια διαφανή διαδικασία, με τη συμμετοχή των βουλευτών του, των βουλευτών των εθνικών κοινοβουλίων και της Επιτροπής, καθώς και τη συνεισφορά απόψεων από τους πολίτες, και ότι πρέπει να καταλήξει στη σύνταξη εγγράφου συνταγματικού χαρακτήρα.

Η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης

Α. Βάση και στόχοι

Σύμφωνα με τη δήλωση αριθ. 23 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001 αποφάσισε να διοργανώσει μια Συνέλευση στην οποία θα συμμετείχαν οι κύριοι φορείς που ενδιαφέρονται για μια συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχοι της ήταν να προετοιμάσει την επόμενη ΔΚΔ με τον πλέον διαφανή τρόπο και να εξετάσει τα τέσσερα βασικά ζητήματα που θέτει η περαιτέρω ανάπτυξη της ΕΕ: καλύτερη κατανομή των αρμοδιοτήτων· απλούστευση των μέσων της Ένωσης για ανάληψη δράσης· ενίσχυση της δημοκρατίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας· και κατάρτιση ενός Συντάγματος για τους ευρωπαίους πολίτες.

[1]Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 31.5.2001 ([ΕΕ C 47 E της 21.2.2002, σ. 108](#)).

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προετοιμασία της μεταρρύθμισης των Συνθηκών και την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη, της 18.11.1999 ([ΕΕ C 189 της 7.7.2000, σ. 222](#)).



B. Οργάνωση

Η Συνέλευση αποτελείτο από έναν Πρόεδρο (Valéry Giscard d'Estaing), δύο Αντιπροέδρους (Giuliano Amato και Jean-Luc Dehaene), 15 εκπροσώπους αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, 30 βουλευτές των εθνικών κοινοβουλίων (2 ανά κράτος μέλος), 16 βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δύο εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι υποψήφιοι προς ένταξη χώρες συμμετείχαν επίσης επί ίσοις όροις στον διάλογο, δεν μπορούσαν ωστόσο να εμποδίσουν τη συναίνεση που θα μπορούσε να επιτευχθεί μεταξύ των κρατών μελών. Η Συνέλευση αποτελείτο, επομένως, συνολικά από 105 μέλη.

Επιπλέον του Προέδρου και των Αντιπροέδρων, το Προεδρείο αποτελείτο από εννέα μέλη της Συνέλευσης και έναν «προσκεκλημένο εκπρόσωπο», ορισθέντα από τις υποψήφιοι προς ένταξη χώρες. Ρόλος του Προεδρείου ήταν να δίνει ώθηση στη Συνέλευση και να παρέχει τη βάση επί της οποίας πραγματοποιούνταν οι εργασίες.

Γ. Έκβαση

Οι εργασίες της Συνέλευσης^[2] προέβλεπαν: ένα «στάδιο ακρόασης» κατά το οποίο η Συνέλευση επιχείρησε να εντοπίσει τις προσδοκίες και τις ανάγκες των κρατών μελών και των ευρωπαϊών πολιτών, ένα στάδιο προβληματισμού αφιερωμένο στην εξέταση των ιδεών που διατυπώθηκαν και ένα στάδιο κατάρτισης προτάσεων βάσει της συγκεφαλαίωσης των συζητήσεων. Στο τέλος του 2002, οι έντεκα ομάδες εργασίας παρουσίασαν τα πορίσματά τους στη Συνέλευση. Το πρώτο εξάμηνο του 2003, η Συνέλευση συνέταξε και συζήτησε ένα κείμενο που τελικά έγινε το σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη^[3].

Το μέρος I της Συνθήκης (αρχές και θεσμικά όργανα: 59 άρθρα) και το μέρος II (Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων: 54 άρθρα) υποβλήθηκαν πριν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, στις 20 Ιουνίου 2003. Το μέρος III (πολιτικές: 338 άρθρα) και το μέρος IV (τελικές διατάξεις: 10 άρθρα) παρουσιάστηκαν στην Ιταλική Προεδρία, στις 18 Ιουλίου 2003. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το κείμενο αυτό στις 18 Ιουνίου 2004, διατηρώντας τη βασική δομή του σχεδίου της Συνέλευσης, παρόλα αυτά με ένα σημαντικό αριθμό τροποποιήσεων. Μετά από την έγκρισή της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο^[4], η Συνθήκη ακολούθως απορρίφθηκε από τη Γαλλία (29 Μαΐου 2005) και τις Κάτω Χώρες (1 Ιουνίου 2005) στα εθνικά τους δημοψηφίσματα. Μετά το αρνητικό αποτέλεσμα των δύο δημοψηφισμάτων που διεξήχθησαν στη Γαλλία και στις Κάτω Χώρες, η διαδικασία κύρωσης της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης δεν ολοκληρώθηκε.

Δ. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Οι περισσότεροι παρατηρητές θεώρησαν ότι ο αντίκτυπος των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις εργασίες της Συνέλευσης ήταν αποφασιστικός. Χάρη σε διάφορους παράγοντες, όπως τη διαπραγματευτική τους πείρα σε ένα διεθνές περιβάλλον και το γεγονός ότι η Συνέλευση συνερχόταν στις εγκαταστάσεις του Κοινοβουλίου, οι βουλευτές μπόρεσαν να επιδράσουν σημαντικά στις συζητήσεις

[2]<https://www.europarl.europa.eu/comparl/conv/default.htm>

[3] Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης ([EE C 310 της 16.12.2004, σ. 1](#)).

[4] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης ([EE C 310 της 16.12.2004, σ. 88](#)).



και τα αποτελέσματα της Συνέλευσης. Συνέβαλαν επίσης ενεργά στον σχηματισμό πολιτικών οικογενειών αποτελούμενων από βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και βουλευτές των εθνικών κοινοβουλίων. Το Κοινοβούλιο υλοποίησε τοιουτοτρόπως πολυάριθμους από τους αρχικούς του στόχους, οι περισσότεροι από τους οποίους κατοχυρώθηκαν στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Ina Sokolska
05/2019

