

1. Εισαγωγή: Ομοσπονδιακές Ενώσεις έναντι Διακυβερνητικών Οργανισμών

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας *sui generis* οργανισμός, δηλαδή μια ιδιαίτερη και μοναδική περίπτωση στην ονοματολογία των διεθνών οργανισμών. Μπορούμε όμως να βρούμε τα συστατικά στοιχεία αυτού του μοντέλου συνδυάζοντας τα μοντέλα της Ομοσπονδιακής Ένωσης και του Διακυβερνητικού Οργανισμού.

Μια Ομοσπονδία είναι μια θεσμική σχέση μεταξύ δύο διαφορετικών τύπων κρατικών οντοτήτων: 1. Μια Ομοσπονδιακή Ένωση, η οποία είναι μια συγκεκριμένη έννομη τάξη, καθώς και ένα ομοσπονδιακό σύστημα. 2. Κράτη ή περιφέρειες (ή καντόνια, επαρχίες, Länder...). Αποτελούν μια ξεχωριστή, ξεχωριστή έννομη τάξη με δικό τους πολιτικό σύστημα. Μαζί οικοδομούν μια Ομοσπονδιακή Ένωση.

Συστατικά στοιχεία μιας Ομοσπονδιακής Ένωσης

1) **Ομοσπονδιακό Σύνταγμα.** Οι βασικές λειτουργίες που εκπληρώνει το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα είναι δύο: Α. Καταμερισμός ή διαχωρισμός και κατανομή αρμοδιοτήτων (δηλαδή νομικής ικανότητας δράσης) μεταξύ του ομοσπονδιακού και του πολιτειακού επιπέδου διακυβέρνησης (ποιος κάνει τι σε διάφορους τομείς πολιτικής, για παράδειγμα ποιος μπορεί να κηρύξει πόλεμο και υπό ποιες συνθήκες). Εάν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ της τοπικής και της ομοσπονδιακής νομοθεσίας, θα υπερισχύσει το ομοσπονδιακό δίκαιο. Β. Η δεύτερη λειτουργία αφορά ένα ενιαίο μοντέλο προστασίας των δικαιωμάτων. Όλα τα ομοσπονδιακά συντάγματα περιέχουν μια Διακήρυξη Δικαιωμάτων. Αυτό σημαίνει ότι ως πολίτης της Ένωσης, έχετε κάποια θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα που προβλέπονται από το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα και επίσης έχετε το δικαίωμα να τα διεκδικήσετε ενώπιον δικαστηρίου (ομοσπονδιακά εγγυημένα δικαιώματα). Αυτά τα δικαιώματα δεν διαφέρουν από το ένα κράτος στο άλλο. Είναι ενιαία.

2) **Ρήτρα υπεροχής (Supremacy Clause).** Το δεύτερο συστατικό στοιχείο είναι η υπεροχή του ομοσπονδιακού δικαίου έναντι του πολιτειακού δικαίου (όταν το δίκαιο της πολιτείας έρχεται σε αντίθεση με το ομοσπονδιακό δίκαιο, θεωρείται αντισυνταγματικό). Αυτό που συνδέει τις πολιτείες με το ομοσπονδιακό επίπεδο διακυβέρνησης είναι η υπεροχή του ομοσπονδιακού νόμου από πάνω προς τα κάτω.

3) **Ομοσπονδιακό Ανώτατο Δικαστήριο.** Ένα βασικό συστατικό στοιχείο, που συνδέεται με την κατανομή των αρμοδιοτήτων, είναι η ύπαρξη ομοσπονδιακού δικαστηρίου (δικαστήριο υψηλού επιπέδου ή στις ΗΠΑ Ανώτατο Δικαστήριο) για την επίλυση διαφωνιών σχετικά με τις αρμοδιότητες και την έννοια των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται από το Σύνταγμα. Ένα τέτοιο Ανώτατο Δικαστήριο είναι ένας ανεξάρτητος δικαστικός ρυθμιστής, που ρυθμίζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων και επίσης προστατεύει τις συνταγματικές εγγυήσεις.

4) **Δημοκρατική Νομιμοποίηση.** Αυτό που παρέχει νομιμοποίηση στις ομοσπονδιακές αρχές να εγκρίνουν νομοθεσία, η οποία θα υπερισχύει πάντα της πολιτειακής νομοθεσίας, είναι οι εκλογές (δηλαδή έχουν εκλεγεί δημοκρατικά). Έτσι, το τρίτο συστατικό στοιχείο είναι η δημοκρατική νομιμοποίηση των ομοσπονδιακών υπευθύνων λήψης αποφάσεων. Ο βασικός τρόπος απόκτησης πολιτικής νομιμοποίησης στη δημοκρατία είναι οι εκλογές (input legitimacy). Οι ομοσπονδιακές αρχές έχουν την εξουσία να θεσπίζουν πολιτικές, όχι μόνο επειδή το λέει το Σύνταγμα, αλλά επειδή είναι πολιτικά νομιμοποιημένες να το κάνουν. Στις

ΗΠΑ, για παράδειγμα, προβλέπονται εκλογές για τον Πρόεδρο (εκτελεστική εξουσία) και το Κογκρέσο (νομοθετική εξουσία).

Συστατικά στοιχεία ενός Διακυβερνητικού Οργανισμού

1) **Διακυβερνητικό όργανο λήψης αποφάσεων.** Το συστατικό στοιχείο του διακυβερνητισμού είναι ότι οι βασικές αρχές λήψης αποφάσεων είναι κατ' ανάγκη διακυβερνητικές, με την έννοια ότι δεν εκλέγονται από μια διεθνή κοινότητα, αλλά διορίζονται πάντα από τις εθνικές κυβερνήσεις. Έτσι, στο διακυβερνητικό μοντέλο, **οι αποφάσεις λαμβάνονται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων.**

2) **Εθνικό συμφέρον.** Οι αποφάσεις λαμβάνονται **με βάση το εθνικό συμφέρον.** Προσπαθούν να δικαιολογήσουν τις θέσεις των κυβερνήσεων, να πείσουν τους άλλους για την ορθότητα των εθνικών τους θέσεων, και κατόπιν περνούν στην ψηφοφορία. Όλες οι αποφάσεις λαμβάνονται ως ένα είδος συμβιβασμού μεταξύ διαφορετικών εθνικών συμφερόντων. Εθνικό συμφέρον είναι αυτό που ορίζουν οι κυβερνήσεις, ακόμα κι αν είναι παράλογο. Αντίθετα, οι Ομοσπονδιακές Ενώσεις εκπροσωπούν το συλλογικό συμφέρον όλων, πέρα και πάνω από τα συγκεκριμένα συμφέροντα των κρατών. Στον διακυβερνητισμό, εάν οι κυβερνήσεις δεν είναι σε θέση να συμβιβαστούν, οι αποφάσεις αναβάλλονται για αργότερα ή εγκαταλείπονται.

3) **Ομοφωνία.** Επειδή ορισμένα εθνικά συμφέροντα είναι ζωτικής σημασίας – ειδικά όταν μιλάμε για πόλεμο ή εθνική κυριαρχία – και διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών, υπάρχουν ορισμένα πεδία λήψης αποφάσεων όπου τα μέλη έχουν το δικαίωμα να εναντιώνονται σε συλλογικές αποφάσεις (εξουσία βέτο: ανάγκη ομοφωνίας για τη λήψη απόφασης). Έτσι, ορισμένα εθνικά συμφέροντα είναι τόσο ζωτικά που παρέχουν νομιμοποίηση στις εθνικές κυβερνήσεις να αντιταχθούν με το βέτο τους. Έτσι, το τρίτο συστατικό στοιχείο είναι η **ανάγκη για ομοφωνία.** Υπό αυτή την έννοια, η πολιτική στους Διακυβερνητικούς Οργανισμούς είναι πολιτική ισχύος: τα κράτη προσπαθούν να πείσουν, με όποιο μέσο διαθέτουν, άλλα (ασθενέστερα) κράτη να συμβιβαστούν.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σύγκριση με τις Ομοσπονδιακές Ενώσεις

1) Έχει η ΕΕ ένα Σύνταγμα που να κατανέμει αρμοδιότητες και να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα; Από μια νομικιστική σκοπιά, αυτό δεν συμβαίνει επειδή δεν υπήρξε ποτέ συντακτική βουλή ή συνταγματική συνέλευση. Όμως από λειτουργικής απόψεως, έχουμε τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος έχει ενσωματωθεί στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ (δηλαδή στο συνταγματικό δίκαιο της ΕΕ). Έτσι, ακόμα κι αν δεν έχουμε επίσημο Σύνταγμα, έχουμε ένα λειτουργικό Σύνταγμα, με τις ίδιες λειτουργίες: κατανομή αρμοδιοτήτων και πόρων και προστασία των δικαιωμάτων ισότιμα για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες.

2) Υπεροχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου έναντι του Κρατικού Δικαίου. Το δίκαιο που εμπεριέχεται στις Συνθήκες υπερισχύει απολύτως του δικαίου των εθνικών κρατών, καθώς και των συνταγμάτων των κρατών.

3) Η Ε.Ε. διαθέτει ένα Δικαστήριο, το Δικαστήριο της ΕΕ, με έδρα το Λουξεμβούργο, που αν εξαιρέσουμε τη σύνθεσή του (ένας δικαστής ανά κράτος μέλος της ΕΕ), έχει τα χαρακτηριστικά ενός ομοσπονδιακού τύπου ανώτατου δικαστηρίου, δηλαδή είναι ο ρυθμιστής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών και ο προστάτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

4) Πολιτική νομιμοποίηση για την επιβολή του δικαίου της ΕΕ στα κράτη: Μόνο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει πραγματική πολιτική νομιμοποίηση δια των

εκλογών (input legitimacy). Το Συμβούλιο της ΕΕ είναι ένας διακυβερνητικός οργανισμός που αποτελείται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι η εκτελεστική εξουσία. Τα μέλη της δεν είναι εκλεγμένα, άρα δεν διαθέτει άμεση πολιτική νομιμοποίηση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σύγκριση με τους Διακυβερνητικούς Οργανισμούς

- 1) Στους Διακυβερνητικούς Οργανισμούς, τα όργανα λήψης αποφάσεων αποτελούνται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων. Το Συμβούλιο της ΕΕ είναι ένα τέτοιο διακυβερνητικό όργανο (π.χ. Eurogroup), αλλά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που επίσης λαμβάνουν αποφάσεις, δεν είναι.
- 2) Είναι το εθνικό συμφέρον η μόνη κινητήρια δύναμη που υποτείνει τη λήψη αποφάσεων; Όχι, αλλά στο βαθμό που οι αποφάσεις λαμβάνονται από διακυβερνητικά όργανα (π.χ. όλους τους διαφορετικούς σχηματισμούς του Συμβουλίου), ταιριάζει. Ωστόσο, οι αποφάσεις που λαμβάνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή βασίζονται στην κατανόηση του ευρωπαϊκού συλλογικού συμφέροντος (πέρα και πάνω από τα εθνικά συμφέροντα). Και επίσης αυτή δεν είναι μια στατική εικόνα, επειδή η ισχύς αλλάζει μεταξύ των σωμάτων. Για παράδειγμα, μετά το 2008, στις οικονομικές υποθέσεις, έχει συσσωρευτεί περισσότερη εξουσία στο Συμβούλιο και στο ECOFIN (Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων), ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει πραγματική νομική εξουσία.
- 3) Ομοφωνία: όχι αλλά... Το 1957 υπήρχε μόνο το Συμβούλιο των Υπουργών ως όργανο λήψης αποφάσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν υπήρχε ακόμα και τα 6 κράτη μέλη αποφάσιζαν ομόφωνα (μια εντελώς διακυβερνητική εικόνα). Όμως σταδιακά, τα κράτη μέλη οδηγήθηκαν στη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Τώρα πια, η ομοφωνία χρειάζεται μόνο σε λίγες περιπτώσεις, π.χ. για τη διεύρυνση της ΕΕ. Μερικές φορές, η ΕΕ εξελίσσεται προς την ολοκλήρωση, που σημαίνει όλο και λιγότερη ομοφωνία, και μερικές φορές προς περισσότερο διακυβερνητισμό, ειδικά μετά την οικονομική κρίση του 2008. Όλα εξαρτώνται από την πολιτική.

Η Κοινοτική Μέθοδος (Μέθοδος Jean Monnet – ο ιδρυτής της ευρωπαϊκής ιδέας)

Αυτή είναι η κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τη δεκαετία του 1950, επειδή δεν είχαμε ομοσπονδιακή ένωση. Είναι η δεύτερη καλύτερη επιλογή όταν δεν έχουμε ομοσπονδία (για ιστορικούς λόγους, δεν μπορέσαμε να φτιάξουμε ομοσπονδία). Η κοινοτική μέθοδος (ΚΜ) είναι εντελώς πρωτότυπη παγκοσμίως και ισχύει μόνο για την ΕΕ. Είναι η κινητήρια δύναμη της εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είναι μια μέθοδος λήψης αποφάσεων που παράγει δεσμευτικό δίκαιο. Η νομοθεσία της ΕΕ υπερισχύει πάντα του εθνικού δικαίου. Η ουσία του είναι ο λειτουργικός συμβιβασμός μεταξύ των διαφορετικών φιλοσοφιών των διαφόρων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Είναι ένα είδος μωσαϊκού, όπου η ΚΜ συνθέτει όλα τα κομμάτια.

Τα βασικά ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα είναι τρία:

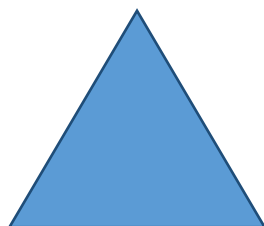
- 1) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η εκτελεστική εξουσία, που θα ήταν η ομοσπονδιακή κυβέρνηση εάν είχαμε ένα ομοσπονδιακό μοντέλο),
- 2) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (το μόνο όργανο που απολαμβάνει άμεση πολιτική νομιμοποίηση), και

3) Το Συμβούλιο της ΕΕ (Συμβούλιο Υπουργών), το οποίο είναι διακυβερνητικό.

Αυτά τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συνεργαστούν προκειμένου να εκδώσουν αποφάσεις δεσμευτικού δικαίου.

Θεσμικό Τρίγωνο (μετακίνηση προτάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς τις δύο νομοθετικές αρχές)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πρωτοβουλία)



Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ψήφιση)

Συμβούλιο της ΕΕ (ψήφιση)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μια υπερεθνική αρχή, είναι θεσμός ομοσπονδιακού τύπου γιατί εκφράζει το ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον. Έχει το μονοπώλιο των νομοθετικών πρωτοβουλιών και τις στέλνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για να συναποφασίσουν, δηλαδή να ψηφίσουν την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, πρέπει να αποφασίσουν επί ίσοις όροις (να ψηφίσουν το ίδιο ακριβώς κείμενο). Προσπαθούν να συμβιβαστούν. Γενικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι σύμμαχοι. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τη φύση του, είναι υπέρ της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ομοσπονδιακή φιλοσοφία. Το Συμβούλιο είναι η αντισταθμιστική δύναμη – κατανοεί μόνο τα εθνικά συμφέροντα και τις πολιτικές ωμής ισχύος. Δεν είναι υπέρ της ολοκλήρωσης επειδή οι μεγαλύτερες χώρες ξοδεύουν περισσότερα εθνικά χρήματα στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό. Πληρώνουν περισσότερα από όσα λαμβάνουν – περισσότερη ολοκλήρωση σημαίνει περισσότερες πολιτικές, προγράμματα και χρήματα. Θέλουν να εξοικονομήσουν τα χρήματα των ψηφοφόρων τους για να το χρησιμοποιήσουν ως επιχείρημα για τις εθνικές εκλογές. Η Επιτροπή είναι το μόνο όργανο με νομοθετική πρωτοβουλία, διότι από την έναρξή της (1957), ήταν το μόνο όργανο που νοιαζόταν για το ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον (και όχι τα συγκεκριμένα εθνικά συμφέροντα). Γι' αυτό έχει τη νομιμότητα (παρόλο που δεν εκλέγεται άμεσα) να προτείνει αληθινή ευρωπαϊκή νομοθεσία (και όχι συγκεκριμένη εθνική νομοθεσία).

Σύμφωνα με τον ΚΜ, η νομοθεσία εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη. Επομένως, η ΕΕ βασίζεται στις εθνικές διοικήσεις για την ορθή εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου. Στην ΕΕ, δεν υπάρχουν αρχές της ΕΕ που να εφαρμόζουν άμεσα την ευρωπαϊκή νομοθεσία, όπως γίνεται στο ομοσπονδιακό μοντέλο (μεγάλο μειονέκτημα σε σύγκριση με το ομοσπονδιακό μοντέλο). Η εφαρμογή από τα κράτη μέλη είναι λίγο πολύ ελλιπής. Και αν τα κράτη μέλη δεν την εφαρμόζουν, παραπέμπονται στο Δικαστήριο της ΕΕ.

Κάθε αρχή έχει διαφορετικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η ΚΜ λειτουργεί σταδιακά, βήμα προς βήμα. Η Επιτροπή προτείνει σχέδια (π.χ. κοινές περιβαλλοντικές πολιτικές), τα οποία αρχικά δεν έχουν νομική βάση στις Συνθήκες. Αν αυτό λειτουργήσει καλά, τότε τα κράτη αποφασίζουν ότι είναι καλύτερο να γίνεται συλλογικά παρά μονομερώς. Κατόπιν θα υπάρξει νομοθεσία και κατανομή αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο (πρώτα το κάνεις και μετά το νομιμοποιείς). Έτσι, πρώτα παράγεις πολιτικές, μετά πείθεις τις εθνικές κυβερνήσεις ότι είναι προς το συμφέρον τους να επιδιώκουν αυτές τις πολιτικές από κοινού, και μετά δημιουργείς τη νομική βάση στη Συνθήκη, που δίνει το δικαίωμα στην ΕΕ να εκπονεί επίσημα νομοθεσία. Η κανονική μέθοδος είναι η ομοσπονδιακή: έχουμε το Σύνταγμα που κατανέμει αρμοδιότητες και όλοι ξέρουν τι να κάνουν, παράγουμε νομοθεσία και μετά εφαρμόζουμε πολιτικές.

Οι Συνθήκες της ΕΕ (πρωτογενές δίκαιο) λένε ότι όταν η Επιτροπή αναφέρει παραβίαση, στέλνει επιστολή στην εθνική κυβέρνηση. Περιμένει την απάντηση της εθνικής κυβέρνησης και εάν δεν πειστεί από αυτή την απάντηση, θα προσφύγει κατά του κράτους μέλους παραπέμποντάς το στο Δικαστήριο της ΕΕ. Το Δικαστήριο καταδικάζει το κράτος, το οποίο πρέπει να πληρώσει πρόστιμα.

Η ΚΜ είναι ένα μείγμα μεταξύ δύο χωριστών φιλοσοφιών, ενός πολιτικού και ενός τεχνοκρατικού τρόπου αντιμετώπισης ζητημάτων πολιτικής. Είναι ένας συνδυασμός και των δύο, επειδή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ένα τεχνοκρατικό όργανο, πράγμα που σημαίνει ότι πριν παρουσιάσει νομοθετικές πρωτοβουλίες, προετοιμάζει τεχνικά μια εκτίμηση επιπτώσεων της νομοθετικής πρωτοβουλίας, επομένως η πρόταση της Επιτροπής είναι τεχνοκρατικά πολύ δυνατή. Ταυτόχρονα όμως είναι και πολιτικό όργανο, πράγμα που σημαίνει ότι παράγει νομοθεσία που τείνει προς περισσότερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το Συμβούλιο εκπροσωπεί τις εθνικές κυβερνήσεις – ένα καθαρά πολιτικό όργανο που προστατεύει τα εθνικά συμφέροντα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπεί τους λαούς της Ευρώπης.

Διάλεξη 2: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο κύριος θεσμός στο πλαίσιο της ΕΕ. Θα προχωρήσουμε σε μια **λειτουργική ανάλυση** της Επιτροπής (ποιες είναι οι λειτουργίες της Επιτροπής). Θα μελετήσουμε επίσης τη **διαδικασία διορισμού** (πώς διορίζονται οι Επίτροποι), τους **Γενικούς Διευθυντές**, που είναι οι βασικές μονάδες της γραφειοκρατίας (διάρθρωση και λειτουργία τους), καθώς και τη **Νομική Υπηρεσία της Επιτροπής**.

Από το 1957, η Επιτροπή βρίσκεται στην πηγή της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Κοινοτική Μέθοδος (ΚΜ) έχει ως κεντρικό στοιχείο την Επιτροπή και τις λειτουργίες της. Δεν υπάρχει ΚΜ χωρίς η Επιτροπή να έχει κεντρικό ρόλο σε αυτήν. Η Επιτροπή είναι μια υπερεθνική αρχή (δεν χαρακτηρίζεται από εθνικότητες, ούτε λαμβάνει υπόψη τα εθνικά συμφέροντα και προσόντα). Από την αρχή, αφιερώθηκε στην προώθηση του κοινοτικού συμφέροντος, πέρα από τα διάφορα εθνικά συμφέροντα. Έτσι, οι στόχοι της είναι: 1) το Ευρωπαϊκό Συλλογικό Συμφέρον και 2) η προώθηση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα, η Επιτροπή θα ήταν η εκτελεστική εξουσία, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Ωστόσο, υπάρχουν αρκετές λειτουργίες μιας κυβέρνησης που *πράγματι εκπληρώνονται* από την Επιτροπή, αλλά υπάρχουν και άλλες που *εκπληρώνονται μόνο εν μέρει* από την ΕΚ (υπάρχει σχεδιαστικό έλλειμμα σε ορισμένες κυβερνητικές λειτουργίες, τις οποίες τα εθνικά κράτη δεν ήθελαν να παραδώσουν).

Η Επιτροπή έχει διπλό ρόλο (αποστολή) στην ΚΜ: έναν πολιτικό και έναν τεχνοκρατικό ρόλο. Είναι, ταυτόχρονα, πολιτικός και τεχνοκρατικός θεσμός. **Πολιτική αποστολή:** ο πυρήνας της θα μπορούσε να οριστεί ως η σύνθεση πολλών ανταγωνιστικών απόψεων και συμφερόντων και η καθοδηγητική λειτουργία των κοινών πολιτικών. Πρέπει να συγκεντρώσει τις διαφορετικές απόψεις/συμφέροντα και να σχεδιάσει μια κοινή δράση. Κάνει επιλογές μεταξύ διαφορετικών συμφερόντων και απόψεων και θέτει τις βάσεις για δράσεις κοινής πολιτικής. Η Επιτροπή έχει επίσης μια **τεχνοκρατική αποστολή**, με την έννοια ότι όλες οι προτάσεις που απορρέουν από αυτήν (για παράδειγμα, προτάσεις νομοθεσίας, για τις οποίες έχει το μονοπώλιο) βασίζονται σε επιστημονικές και τεχνικές εκτιμήσεις (νομοθετικά δεδομένα, αριθμοί και γεγονότα, επιστημονικά γεγονότα και τεχνικές εκτιμήσεις αυτών των αριθμών). Θα δούμε αργότερα σε αυτό το μάθημα ότι οι Εκτιμήσεις Επιπτώσεων είναι ένα στρατηγικό εργαλείο στα χέρια της Επιτροπής. Περιέχουν προηγμένες επιστημονικές και τεχνικές αξιολογήσεις ενόψει της διαμόρφωσης νέων πολιτικών με τη μορφή νομοθεσίας.

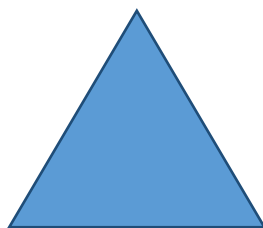
Οι εθνικές κυβερνήσεις υποτίθεται ότι έχουν τις ίδιες λειτουργίες με την Επιτροπή στη θεωρία, αλλά στην πράξη δεν τις εφαρμόζουν: η Επιτροπή είναι τεχνοκρατική και πολιτική τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη. Οι εθνικές κυβερνήσεις τείνουν να υποβαθμίζουν την τεχνοκρατική τους πτυχή προς όφελος της πολιτικής τους πτυχής, κάτι που δεν ισχύει για την Επιτροπή. Ο λόγος είναι ότι οι εθνικές κυβερνήσεις εκλέγονται ενώ η Επιτροπή όχι. Η δύναμη των εθνικών κυβερνήσεων είναι η πολιτική τους νομιμοποίηση μέσω εκλογών. Αντίθετα, η πολιτική νομιμοποίηση της Επιτροπής είναι η ποιότητα της επιστημονικής και τεχνοκρατικής λήψης αποφάσεων. Η ιδέα ονομάζεται «νομιμοποίηση δια της διαδικασίας» και δεν

είναι πολιτική (δεν προέρχεται από εκλογές), αλλά αντλείται από την τήρηση καλών διαδικασιών (μεθόδων να κάνεις πράγματα).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) και το Συμβούλιο συζητούν και ψηφίζουν επί των προτάσεων που καταρτίζει και τους αποστέλλει η Επιτροπή με βάση τα δικά τους πολιτικά κριτήρια. Το Συμβούλιο έχει τη διακυβερνητική του φιλοσοφία, αφού κάθε κυβέρνηση προσπαθεί να επιδιώξει το εθνικό της συμφέρον. Και το ΕΚ έχει τη δική του φιλοσοφία, καθώς δομείται από πολιτικά κόμματα με διαφορετικές πολιτικές ιδεολογίες και ατζέντα, που είναι το κριτήριο πολιτικής δράσης του ΕΚ. Άρα, τα δύο όργανα που συναποφασίζουν είναι πολιτικά.

Τις περισσότερες φορές, η Επιτροπή είναι υπέρ των μικρότερων και μεσαίων χωρών (καθώς προωθεί την ολοκλήρωση και το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον). Υπάρχουν τρεις χώρες με πολλή οικονομική δύναμη και περισσότερες ψήφους: η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιταλία. Τα μεγαλύτερα κράτη, σκεπτόμενα με διακυβερνητικούς όρους, συχνά δεν προωθούν την επέκταση της ΕΕ γιατί πληρώνουν περισσότερα.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πολιτική και τεχνοκρατική)



Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (πολιτικό)

Συμβούλιο της Ευρώπης (πολιτικό)

*Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα και
φιλοσοφία της ατζέντας*

Διακυβερνητική φιλοσοφία

Ένα άλλο διαρθρωτικό χαρακτηριστικό (τις περισσότερες φορές) είναι ότι η Επιτροπή εγκρίνει μια συμμαχία με το ΕΚ έναντι του Συμβουλίου. Η Επιτροπή και το ΕΚ αντιπροσωπεύουν αμφότερα το ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον. Το Συμβούλιο, εξ ορισμού, δεν το κάνει. Όσον αφορά τον προϋπολογισμό και τη χρηματοδότηση έργων, το ΕΚ τάσσεται πάντα στο πλευρό της Επιτροπής για περισσότερα χρήματα, ενώ το Συμβούλιο επιθυμεί να δαπανηθούν λιγότερα χρήματα. Έτσι, η Επιτροπή έχει δύο διαρθρωτικές συμμαχίες: 1) μία με τα μικρότερα (ασθενέστερα) κράτη και 2) μία με το ΕΚ έναντι του Συμβουλίου.

Διαδικασία διορισμού των Επιτρόπων (27 Επίτροποι):

Πρώτος κανόνας, ως πρωτογενές δίκαιο, είναι ότι κάθε κράτος μέλος εκπροσωπείται από έναν Επίτροπο. Άρα, τα κράτη εκπροσωπούνται σε αυστηρά ισότιμη βάση. (Υπάρχει μία ρήτρα στη Συνθήκη της Λισαβόνας σύμφωνα με την οποία οι Επίτροποι, με ειδική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μπορούν να μειωθούν στα 2/3 των κρατών μελών, αλλά αυτή δεν έχει ενεργοποιηθεί). Ένας Επίτροπος ανά κράτος είναι ο πολιτικός καρπός του συμβιβασμού μεταξύ μεγαλύτερων και μικρότερων κρατών. Τα μεγαλύτερα κράτη πιστεύουν ότι οι 27 Επίτροποι είναι πάρα πολλοί, αλλά θυσιάζουν αυτήν την πεποίθηση για να αναλάβουν τα πιο σημαντικά

χαρτοφυλάκια (π.χ. ο Γερμανός Επίτροπος έχει το χαρτοφυλάκιο του προϋπολογισμού. Άλλα σημαντικά χαρτοφυλάκια είναι το ψηφιακό, που σχετίζεται με την ψηφιακή οικονομία και το ενεργειακό χαρτοφυλάκιο).

Μετά τις ευρωεκλογές γνωρίζουμε τη σχετική ισχύ κάθε πολιτικού κόμματος (πόσες ψήφους και πόσες έδρες στο ΕΚ διαθέτει κάθε πολιτικό κόμμα). Ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα εκλεγεί από το ΕΚ και θα οριστεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (τους αρχηγούς κυβερνήσεων), λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα των ευρωεκλογών. Ο Πρόεδρος θα εκλεγεί από το πολιτικό κόμμα που έχει κερδίσει τις περισσότερες έδρες στο ΕΚ. Όλα τα κόμματα προτείνουν ένα άτομο και το δημοφιλέστερο κόμμα ορίζει το πρόσωπο και το στέλνει στο ΕΚ για να παρουσιάσει μια πολιτική πλατφόρμα για 5 χρόνια και να περάσει συμμαχίες με άλλες πολιτικές δυνάμεις προκειμένου να κερδίσει την πλειοψηφία στο ΕΚ. Εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν θέλει να ορίσει το πρόσωπο που έχει οριστεί από το δημοφιλέστερο πολιτικό κόμμα, τότε άλλο πρόσωπο (που προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), θα πάει στο ΕΚ και θα ζητήσει την ψήφο εμπιστοσύνης. Εκλέγεται από την πλειοψηφία των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ευρωβουλευτές), εφόσον τηρείται η απαρτία. Αφού εκλεγεί, ο Πρόεδρος προσπαθεί να βρει μέλη για να σχηματίσει «κυβέρνηση» (ένα Κολέγιο Επιτρόπων). Σε αυτή την περίπτωση, έχουμε έναν σταθερό αριθμό μελών του «υπουργικού συμβουλίου» (27 επίτροποι από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ), τα οποία «επιβάλλονται» στον Πρόεδρο από τις εθνικές κυβερνήσεις. Ο Πρόεδρος τα τοποθετεί σε κάθε θέση και τους δίνει ένα χαρτοφυλάκιο. Τα προσόντα τους δεν σχετίζονται με το χαρτοφυλάκιο που τους δίνεται, καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις δεν γνωρίζουν εκ των προτέρων τι χαρτοφυλάκιο πρόκειται να δοθεί. (Αντιθέτως, στις εθνικές κυβερνήσεις, ο Πρόεδρος ή ο Πρωθυπουργός ορίζει τα χαρτοφυλάκια και μετά επιλέγει το πιο κατάλληλο άτομο για το καθένα). Πρόκειται για έλλειμμα όσον αφορά τη δομή της Επιτροπής. Υπάρχει επίσης έλλειμμα γνώσεων, καθώς οι νέοι Επίτροποι μερικές φορές δεν είναι προετοιμασμένοι για τα νέα τους χαρτοφυλάκια.

Για να εκλεγούν Επίτροποι, πρέπει να εκλεγούν από το ΕΚ. Αυτό συμβαίνει σε δύο φάσεις: Η πρώτη λαμβάνει χώρα τον Σεπτέμβριο, όταν συνεδριάζει το ΕΚ και οι διάφορες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές του. Κάθε Επίτροπος θα παρουσιαστεί ενώπιον της κοινοβουλευτικής επιτροπής που είναι πιο κοντά στα καθήκοντά του, η οποία θα ψηφίσει υπέρ ή κατά του διορισμού του. Μετά την εκλογή όλων των Επιτρόπων, θα παρουσιαστούν στην ολομέλεια του Στρασβούργου τον Οκτώβριο για ψήφο εμπιστοσύνης προς το σύνολο της Επιτροπής από το ΕΚ (αν το ΕΚ δεν υπερψηφίσει, θα υπάρξει τεράστια συνταγματική κρίση).

Οι φάσεις λοιπόν είναι (από Μάιο έως Οκτώβριο):

- 1) Διορισμός του Προέδρου της Επιτροπής,
- 2) Ψήφος εμπιστοσύνης του Προέδρου από την Ολομέλεια του ΕΚ,
- 3) Ορισμός των Επιτρόπων από την πλησιέστερη συναφή Κοινοβουλευτική Επιτροπή,
- 4) Ψήφο εμπιστοσύνης σε ολόκληρη την Επιτροπή από την Ολομέλεια του ΕΚ.

Οι **Γενικοί Διευθυντές (ΓΔ)** είναι τα σημαντικότερα πρόσωπα στην Επιτροπή. Ο ΓΔ είναι δημόσιος υπάλληλος σταδιοδρομίας. Δεδομένου ότι βρίσκονται στο υψηλότερο επίπεδο της ιεραρχίας, μετρούν γενικά περίπου 20 χρόνια εμπειρίας. Εδώ, η Κοινοτική Μέθοδος εφαρμόζεται ως μείγμα πολιτικών και τεχνοκρατικών στοιχείων: η στενή συνεργασία ενός πολιτικού (του Επιτρόπου) και ενός καθαρού γραφειοκράτη

(του Γενικού Διευθυντή). Κάνουν ένα προσχέδιο του σχεδίου δράσης. Ο ΓΔ παρέχει διοικητική καθοδήγηση και ορίζει ό,τι έχει ήδη γίνει νομοθεσία και εφαρμόζεται, καθώς και ποιοι είναι οι διαθέσιμοι ανθρωπίνους και υλικοί πόροι για κάθε δράση, προκειμένου ο Επίτροπος να κατανοήσει ποια είναι τα περιθώρια της πολιτικής δράσης. Μέσα από αυτή τη συνεργασία ο Επίτροπος γίνεται λιγότερο πολιτικός, απαλύνει την πολιτική του φιλοσοφία. Κάθε φορά που ο Επίτροπος θέλει να ξεκινήσει μια πολιτική δράση (π.χ. να παρουσιάσει μια νέα νομοθετική πρόταση στον τομέα πολιτικής του), χρειάζεται να συνεργαστεί με τον ΓΔ και να συντάξουν από κοινού τη νομοθετική πρόταση. Το πρώτο ερώτημα που συζητείται είναι γιατί να πρέπει να προτείνουν νομοθεσία εξ αρχής. Πρέπει να είναι κάτι που δεν έχει γίνει ποτέ πριν και να έχει σχεδιαστεί διεξοδικά με τους διαθέσιμους πόρους. Συνήθως οι Επίτροποι ασκούν πίεση για περισσότερη νομοθεσία για να αφήσουν πίσω τους μια κληρονομιά, ενώ ο ΓΔ αντιστέκεται για να εξοικονομήσει ανθρώπινους και υλικούς πόρους. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο στην ΕΕ παράγεται πολύ λιγότερη νομοθεσία από ό,τι στις εθνικές κυβερνήσεις. Αλλά είναι επίσης πολύ πιο προσεκτικά προετοιμασμένη από ό,τι στις εθνικές περιπτώσεις. Έτσι, ο ΓΔ είναι κοντά στον Επίτροπο σε όλη τη νομοθετική διαδικασία (θα είναι στο ΕΚ, θα διαπραγματευτεί με τους εκπροσώπους του Συμβουλίου και τους ευρωβουλευτές που θα συντάξουν την έκθεση για τη νομοθετική πρωτοβουλία).

Η Νομική Υπηρεσία (NY): Η Επιτροπή χωρίζεται σε Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ/DGs) (π.χ. ΓΔ Ενέργειας, ΓΔ Μεταφορών, ΓΔ Γεωργικών Υποθέσεων κ.λπ.). Υπάρχουν τρεις διακριτές ΓΔ που λογοδοτούν μόνο στον Πρόεδρο: 1) Η Eurostat (η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία, που είναι ανεξάρτητη), 2) η Υπηρεσία Εκδόσεων στο Λουξεμβούργο και 3) η Νομική Υπηρεσία: οι δικηγόροι της έχουν πολύ υψηλά προσόντα και η NY είναι μέρος της προνομοθετικής διαδικασίας. Ο βασικός της ρόλος είναι ότι κάθε νομοθετική πρόταση, σε συνεργασία με τον αρμόδιο Επίτροπο και τον ΓΔ, πριν υποβληθεί στο Κολέγιο των Επιτρόπων, πρέπει να έχει αποσπάσει θετική γνώμη από τη Νομική Υπηρεσία. Έτσι η NY έχει δικαίωμα βέτο σε όλες τις νομοθετικές πρωτοβουλίες. Όταν μια τέτοια πρωτοβουλία είναι αντίθετη με κάποιο άρθρο των Συνθηκών, δηλαδή η NY την θεωρεί αμφίβολη ή αντίθετη με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, δεν πρόκειται ποτέ να φτάσει στο ΕΚ και στο Συμβούλιο της ΕΕ. Θα πρέπει να επιστρέψει στη ΓΔ και να ξαναγραφτεί, ακολουθώντας τις σημειώσεις/παρατηρήσεις που θα έχει κάνει η NY. Άρα, η NY είναι ανεξάρτητη από την πολιτική και έχει τη δύναμη να μπλοκάρει πολιτικές πρωτοβουλίες πριν γίνουν νομοθετικές πράξεις. Είναι ο εγγυητής της καλής προετοιμασίας των νομοθετικών πρωτοβουλιών. Αντιπροσωπεύει τη σφραγίδα έγκρισης των τεχνοκρατών έτσι ώστε να εμποδίσει το Δικαστήριο της ΕΕ στο Λουξεμβούργο να βρει νομοθεσία αντίθετη με τις Συνθήκες. Το LS αποτελεί υπόδειγμα της ασφάλειας δικαίου.

Σύγκριση με τις εθνικές κυβερνήσεις: Υπάρχουν Συντάγματα σύμφωνα με τα οποία οι Νομικές Υπηρεσίες είναι πιο ανεξάρτητες και υπάρχουν αρχές που λειτουργούν όπως η NY. Αλλά σε όλες τις περιπτώσεις δεν μπορείς να βρεις κάτι με την τρομερή εξουσία που έχει η NY της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Σχέδια νομοθετικών προτάσεων στην Ελλάδα: Υπάρχει κάτι ανάλογο που να προστατεύει τα σχέδια νομοθετικών προτάσεων και να αποτρέπει πιθανές συγκρούσεις μεταξύ του Συντάγματος και της μελλοντικής νομοθεσίας στη φάση της σύνταξης και όχι μετά την ψήφιση; Υπάρχει θεσμός που να σταματάει ένα νομοσχέδιο λόγω της αντισυνταγματικότητας του;

- 1) **Το Συμβούλιο της Επικρατείας** (το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο). Έχει προληπτική γνωμοδοτική λειτουργία διότι το Σύνταγμα λέει ότι γνωμοδοτεί για τη μελλοντική νομοθεσία, αλλά μόνο για τα Προεδρικά Διατάγματα. Δεν γνωμοδοτεί νομικά για νομοσχέδια. Ακόμη και για τα Προεδρικά Διατάγματα, η γνώμη του δεν είναι δεσμευτική. Η γνώμη του είναι ενδεικτική (δεν έχει κανενός είδους βέτο για κανενός είδους μελλοντική νομοθεσία).
- 2) **Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ)** (το συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης). Για τα νομικά κείμενα που υποβάλλονται στην κυβέρνηση σε αυτόν τον θεσμό αυτό θα δοθεί μια γνωμοδότηση. Η κυβέρνηση ζητά τη γνωμοδότηση του ΝΣΚ μόνο όταν το θέλει και δεν είναι υποχρεωμένη να ξαναγράψει τη νομοθεσία. Πολύ συχνά συμβαίνει οι νόμοι να είναι αντισυνταγματικοί και αυτό δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου (π.χ. κάνει τους επενδυτές να καθυστερούν τις επενδύσεις τους).
- 3) **Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής**, έργο του οποίου είναι να συμβουλευεί για τη συνταγματικότητα των νομοσχεδίων αφού αυτά κατατεθούν στη Βουλή. Αλλά και αυτού η γνώμη δεν είναι δεσμευτική.

Στη Γαλλία έχουμε επίσης το **Συμβούλιο της Επικρατείας**, το οποίο πάντα γνωμοδοτεί προληπτικά για όλα τα νομοσχέδια. Κάθε νομοσχέδιο εξετάζεται νομικά από αυτό. Και πάλι όμως, η γνωμοδότησή του είναι απλώς συμβουλευτική και όχι δεσμευτική (απλή και όχι σύμφωνη γνώμη). Ωστόσο, η γνώμη του λαμβάνεται συνήθως υπόψη από τη γαλλική κυβέρνηση. Η βασική διαφορά με την Ελλάδα είναι η ύπαρξη **Συνταγματικού Δικαστηρίου** με εξουσία προληπτικού δικαστικού ελέγχου της νομοθετικής πρότασης. Αφού ψηφιστεί και πριν εφαρμοστεί, ένας νέος νόμος μπορεί να σταλεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο για να εξεταστεί η συνταγματικότητά του. Η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι δεσμευτική. Επομένως, το γαλλικό σύστημα μοιάζει περισσότερο με την Επιτροπή. Η ασφάλεια δικαίου στην Επιτροπή σχετίζεται με το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν εκλέγεται. Δεδομένου ότι δεν διαθέτει πολιτική νομιμοποίηση από την προέλευση, προσπαθεί να θεσπίσει πολύ καλοχτισμένους και αδιαπέραστους νόμους για να αποκτήσει νομιμοποίηση διασφαλίζοντας καλή ποιότητα νομοθεσίας.

Οι δύο περιπτώσιολογικές μελέτες (των ΓΔ και της Νομικής Υπηρεσίας) δείχνουν το ίδιο πράγμα: ότι μια καλή προετοιμασία και οι εγγυήσεις καλής ποιότητας παίζουν ρόλο στην αντιστάθμιση της έλλειψης νομιμοποίησης εισροής (input legitimacy). Όταν δεν έχουμε νομιμοποίηση από την εισροή ενός συστήματος, την κερδίζουμε από την εκροή του συστήματος, δηλαδή από τα αποτελέσματα που φέρνει. Έτσι, το δημοκρατικό έλλειμμα, στην περίπτωση της Επιτροπής, είναι παραδόξως επίσης καλό, διότι ωθεί προς καλή νομοθέτηση, κάτι που δεν συμβαίνει πάντα στα εθνικά κράτη.

Οι βασικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:

1) **Αποκλειστικότητα στις νομοθετικές πρωτοβουλίες:** Η Επιτροπή προετοιμάζει και παρουσιάζει σχέδια νομοθετικών προτάσεων στο Συμβούλιο και στο ΕΚ. Όλη η δουλειά γίνεται τεχνοκρατικά από την Επιτροπή. Η αιτιολογική έκθεση, τα παραρτήματα (κείμενα που επισυνάπτονται στο βασικό νομοθετικό κείμενο) και το κείμενο που συντάχθηκε υπό μορφή άρθρων, παρουσιάζονται από την Επιτροπή. Η ΕΚ είναι ο θεματοφύλακας των Συνθηκών, καθώς είναι ο υπερεθνικός θεσμός που εκπροσωπεί το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον (δηλαδή η νομοθεσία που προτείνει επιδιώκει το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον).

2) Καθαρά εκτελεστική αρμοδιότητα: Η Επιτροπή εφαρμόζει ήδη ψηφισμένα κείμενα, όπως κάνει κάθε κυβέρνηση. Ωστόσο, υπάρχει μια διαφορά που καθιστά την Επιτροπή ελλειμματική έναντι των εθνικών κυβερνήσεων. Δεν έχει την ικανότητα να εφαρμόζει *άμεσα* τη δική της νομοθεσία. Δεν υπάρχουν εδαφικά αποκεντρωμένα γραφεία της Επιτροπής που να εφαρμόζουν από μόνα τους το δίκαιο της ΕΕ.

Επιπλέον, δεν έχουμε δικαστήρια της ΕΕ ή αστυνομική δύναμη της ΕΕ για την εφαρμογή της νομοθεσίας (όπως υπάρχουν ομοσπονδιακά δικαστήρια και ομοσπονδιακή αστυνομία σε όλες τις πολιτείες των ΗΠΑ). Η Επιτροπή εξαρτάται από τις εθνικές διοικήσεις για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Αυτή είναι μια μορφή δημοκρατικού ελλείμματος που ήθελαν οι εθνικές κυβερνήσεις, καθώς δεν ήθελαν να παραδώσουν στην ΕΕ την εκτελεστική εξουσία της νομοθεσίας και να χάσουν το προνόμιο να το κάνουν οι ίδιες (ή να αναβάλουν και να χειριστούν εσφαλμένα τη νομοθεσία που δεν τους αρέσει), διατηρώντας τον πολιτικό έλεγχο.

3) Αρμοδιότητα του πορτοφολιού (εκτέλεσης δαπανών): Ό,τι δαπανάται σε επίπεδο ΕΕ εγκρίνεται από την Επιτροπή. Έχει την αρμοδιότητα της γενικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ (δηλαδή εκτελεί τον προϋπολογισμό της ΕΕ).

4) Γενική αρμοδιότητα σύστασης (γενική εντολή έκδοσης συστάσεων): «Γενική αρμοδιότητα» σημαίνει ότι, ακόμη και όταν η Συνθήκη δεν περιέχει ρητή/ειδική ρήτρα που να επιτρέπει στην Επιτροπή να εκδίδει συστάσεις προς τις εθνικές κυβερνήσεις (π.χ. σχετικά με το ΑΕΠ, το έλλειμμα κ.λπ.), είναι ευθύνη της να διασφαλίσει ότι η νομοθεσία της ΕΕ εφαρμόζεται σωστά (καθώς είναι ο θεματοφύλακας των Συνθηκών). Αυτό είναι ένα όπλο ήπιας ισχύος, καθώς δεν μπορεί να εφαρμόσει η ίδια τη νομοθεσία.

5) Αρμοδιότητα διεθνών συνθηκών: Η Επιτροπή έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να διαπραγματεύεται δεσμευτικές διεθνείς συνθήκες μεταξύ της ΕΕ και άλλων («τρίτων») κρατών ή πολυμερών οργανισμών. Αυτή είναι μια διαδικασία σε τρεις φάσεις: Α. Η Επιτροπή λαμβάνει πολιτική εντολή από τα κράτη μέλη (δηλαδή από το Συμβούλιο, συγκεκριμένα τους Υπουργούς Εμπορίου) να διαπραγματευτεί (π.χ. όρια τιμών σε γεωργικά ή βιομηχανικά προϊόντα). Β. Μετά από επιτυχή διαπραγμάτευση, ο Επίτροπος Εμπορίου θα υπογράψει μια συνθήκη ή συμφωνία στο όνομα της ΕΕ. Η υπογραφή είναι δεσμευτική. Γ. Ο Επίτροπος Εμπορίου παρουσιάζει τη συνθήκη ή τη συμφωνία στο Συμβούλιο και στο ΕΚ προκειμένου να επικυρωθεί η συνθήκη ή η συμφωνία. Και τότε, σε πολλές περιπτώσεις, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει επίσης να επικυρώσουν τη συμφωνία. Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η ΕΕ έχει νομική προσωπικότητα και μπορεί νόμιμα να εγκρίνει διεθνείς συμφωνίες.

Διάλεξη 3: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Σύνθεση και Δομή, Συμβούλιο Μόνιμων Αντιπροσώπων (Μελέτη περίπτωσης)

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το όργανο που εκφράζει τον διακυβερνητισμό. Αφιερώνεται 1) στην προστασία του εθνικού συμφέροντος και 2) στην προστασία των χρημάτων των φορολογουμένων (οι εθνικοί υπουργοί έχουν πάντα κατά νου να μειώσουν το επίπεδο των δαπανών). Αυτό δεν συμβαίνει με τα μικρότερα κράτη μέλη, που είναι καθαροί αποδέκτες («καθαρά λήπτριες χώρες») του προϋπολογισμού της ΕΕ. Τα περισσότερα από τα κράτη μέλη είναι καθαροί αποδέκτες (όχι «καθαρές δότριες χώρες»).

Σύνθεση: Το Συμβούλιο της ΕΕ αποτελείται από εθνικούς υπουργούς. Συνέρχεται σε διαφορετικούς τύπους σχηματισμών, που σημαίνει ότι οι Υπουργοί που συνέρχονται και συνεδριάζουν είναι αυτοί που έχουν τα ίδια ή συγκρίσιμα χαρτοφυλάκια, δηλαδή τις ίδιες αρμοδιότητες (π.χ. ECOFIN = Υπουργοί Οικονομικών). Η σύνθεση ενός υπουργικού χαρτοφυλακίου είναι εθνική υπόθεση, πράγμα που σημαίνει ότι οι εθνικές κυβερνήσεις μπορούν να αλλάξουν τον Υπουργό που τις εκπροσωπεί στο Συμβούλιο ανάλογα με τα θέματα που συζητούνται.

Ποιος σχεδιάζει (οργανώνει) την ατζέντα, τον φόρτο εργασίας; Αυτό είναι το έργο της **Προεδρίας του Συμβουλίου**. Πρόκειται για μια μόνιμη δομή του Συμβουλίου, η δουλειά της οποίας είναι ο προγραμματισμός (σχεδιασμός) των εργασιών του Συμβουλίου. Ποιος λέει τι θα συζητηθεί πρώτα (π.χ. από τις νομοθετικές προτάσεις που εκκρεμούν στο Συμβούλιο); Η περιπλοκή εδώ, από τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009) και έπειτα, είναι ότι υπάρχουν δύο επίπεδα Προεδρίας στο Συμβούλιο: 1) η **εκ περιτροπής Προεδρία**, που διαρκεί 6 μήνες (κάθε 6 μήνες, ένα νέο κράτος μέλος παίρνει τη σειρά του για την Προεδρία) και 2) την **Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου** (μια δεύτερη στρώση στην κορυφή), διάρκειας 2,5 ετών με δυνατότητα ανανέωσης μία φορά. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι ένας καθαρά πολιτικός θεσμός, που αποτελείται από τους αρχηγούς των κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών της ΕΕ. Οι αρχηγοί κυβερνήσεων συνέρχονται σε Ευρωπαϊκές Συνόδους Κορυφής. Επιλέγουν τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Υποτίθεται ότι αυτός θα συνεργαστεί χέρι-χέρι με την εκ περιτροπής Προεδρία επειδή έχει μεγάλη χρονική προοπτική (έχει θητεία που διαρκεί πάνω από 6 μήνες). Υποτίθεται ότι αναζητά συνέπεια, μακροπρόθεσμη προοπτική για τη λειτουργία του Συμβουλίου, και η εκ περιτροπής Προεδρία ταιριάζει σε αυτό. Η Προεδρία, ως ρυθμιστική αρχή, θέτει τις προτεραιότητες στην ημερήσια διάταξη (ποια από τα εκκρεμή νομοσχέδια θα προχωρήσουν πρώτα). Σε αυτήν την φάση λαμβάνονται υπόψη οι εθνικές ευαισθησίες, π.χ. μια εκ περιτροπής Προεδρία μπορεί να μην είναι υπέρ της μετανάστευσης. Έτσι, οι εθνικές ευαισθησίες αποτελούν μεγάλο μέρος της ατζέντας. Ωστόσο, η δουλειά της Προεδρίας είναι να βρει τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή (δηλαδή να συνθέτει και να προωθεί συμβιβασμούς μεταξύ όλων των διαφορετικών εθνικών ευαισθησιών καθώς και να σχεδιάζει προτάσεις που θα αποσπάσουν συναίνεση). Η Προεδρία θα προετοιμάσει την ημερήσια διάταξη για κάθε σύνοδο του Συμβουλίου. Τα θέματα της ημερήσιας διάταξης επιλέγονται γενικά από τις δύο Προεδρίες σε συντονισμό.

Οι Υπουργοί, αφού συζητήσουν την πρόταση, καταλήγουν σε μια κοινή πολιτική θέση (δηλαδή συμφωνία στο Συμβούλιο). Τι είδους πλειοψηφία χρειάζεται το Συμβούλιο για να καταλήξει σε κοινή πολιτική θέση; Η πλειοψηφία που χρειάζεται ονομάζεται «ειδική πλειοψηφία» (περισσότερη από απόλυτη πλειοψηφία: 14 ψήφοι στις 27). Δεν έχουν όλα τα κράτη μέλη το ίδιο βάρος ψήφου. Ο κανόνας εδώ δεν είναι «ένα άτομο μια ψήφος». Ορισμένα άτομα έχουν περισσότερες ψήφους σε σχέση με άλλα, ανάλογα με τα κράτη μέλη που εκπροσωπούν. Αυτή η διαδικασία είναι διαφορετική από το ομοσπονδιακό σύστημα, π.χ. στις ΗΠΑ, όπου η Γερουσία (αποτελούμενη από εκπροσώπους των πολιτειών) ψηφίζει σε αυστηρά ισότιμη βάση (δύο γεροισιαστές ανά πολιτεία, ένας γεροισιαστής μία ψήφος). Σύμφωνα με το πρωτογενές Ευρωπαϊκό δίκαιο, η ειδική πλειοψηφία είναι ο **κανόνας του 55-65**: κάθε ψηφοφορία, για να αποκτήσει το καθεστώς της πλειοψηφίας, χρειάζεται την έγκριση του 55% των κρατών μελών και χρειάζεται επίσης αυτό το 55% να αντιπροσωπεύει το 65% του πληθυσμού της ΕΕ. Επομένως, είναι ένα είδος συμβιβασμού μεταξύ δύο διαφορετικών κριτηρίων: αριθμός κρατών μελών και πληθυσμός. Το πρώτο κριτήριο συνεπάγεται την ίση αξία των κρατών μελών. Το δεύτερο εκφράζει το δημογραφικό βάρος των κρατών μελών. Έτσι, τα κράτη μέλη προσπαθούν να σχηματίσουν μεταξύ τους συμμαχίες που θα καλύπτουν τα δύο κριτήρια. Επίσης μερικές φορές προσπαθούν να σχηματίσουν μια «μειοψηφία αποκλεισμού» (36%) εάν δεν θέλουν να περάσει μια νομοθεσία. Δουλειά της Προεδρίας είναι να βρει το κοινό έδαφος, σχετικά με τα δύο κριτήρια, για να περάσει μια νομοθεσία. Όλα αυτά χρειάζονται μακρές διαπραγματεύσεις. Στην οικονομία, αυτό ονομάζεται «κόστος ευκαιρίας». Αυτός είναι ο τρόπος με τον οποίο αξιολογούμε μια Προεδρία, σε πόσες κοινές πολιτικές θέσεις κατάφερε να φτάσει κατά τη διάρκεια της 6μηνης θητείας της.

Άρα, **οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου** είναι: 1) η νομοθετική του αρμοδιότητα, 2) η αρμοδιότητα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, 3) η παροχή εντολής στην Επιτροπή να διαπραγματευτεί διεθνείς συνθήκες (πολιτική εντολή) και όταν συναφθεί η συμφωνία, το Συμβούλιο την επικυρώνει μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) (διπλός έλεγχος των διεθνών συνθηκών), 4) η πολύ σημαντική δημοσιονομική εξουσία. Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή κατανέμεται εξίσου μεταξύ του Συμβουλίου και του ΕΚ (πριν, ο κύριος υπεύθυνος ήταν το Συμβούλιο ECOFIN). Όσον αφορά την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, η Επιτροπή προτείνει (π.χ. τη χρηματοδότηση προγραμμάτων της ΕΕ), το Συμβούλιο και οι καθαρά δότριες χώρες προσπαθούν γενικά να περικόψουν τις δαπάνες, κατόπιν παρατηρούμε μια συμμαχία μεταξύ της Επιτροπής και του ΕΚ και τέλος, μόλις ψηφιστεί ο προϋπολογισμός της ΕΕ, η Επιτροπή πληρώνει (ως εκτελεστική εξουσία της ΕΕ) και ελέγχει τις πληρωμές.

Το Συμβούλιο των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER):

Ένας Μόνιμος Αντιπρόσωπος (ΜΑ) είναι το άτομο που βοηθά τους Υπουργούς στη δουλειά τους. Το Συμβούλιο των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER) αποτελείται από τους 27 ΜΑ των κρατών μελών. Αυτοί οι άνθρωποι είναι υψηλόβαθμοι διπλωμάτες σταδιοδρομίας. Διορίζονται από το Υπουργείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων ή το Υπουργείο Εξωτερικών, γενικά για 3 χρόνια (εκ περιτροπής σύνθεση των Μονίμων Αντιπροσωπειών στην ΕΕ). Η βάση τους βρίσκεται στις Βρυξέλλες και μαζί με μια ομάδα δημοσίων υπαλλήλων αποτελούν τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία των κρατών μελών στην ΕΕ. Η Μόνιμη Αντιπροσωπεία αποτελείται από τον Πρέσβη (τον αρχηγό), ορισμένους εκπροσώπους του και πολλούς δημόσιους υπαλλήλους

(προχωρημένου σταδίου της καριέρας τους) που παρακολουθούν τα διάφορα χαρτοφυλάκια, τους διάφορους σχηματισμούς του Συμβουλίου. Άρα, οι υπάλληλοι της Μόνιμης Αντιπροσωπείας κατανέμονται όπως στα εθνικά Υπουργεία, αλλά δεν είναι πολιτικοί.

Ποιες είναι οι λειτουργίες του COREPER; Κάθε νέος νομοθετικός φάκελος (δηλαδή κάθε νέα νομοθετική πρωτοβουλία που προέρχεται από την Επιτροπή) ανατίθεται από την Προεδρία σε συγκεκριμένο σχηματισμό του Συμβουλίου (π.χ. το Συμβούλιο Ενέργειας). Όταν συμβεί αυτό, το COREPER αρχίζει να εργάζεται, πολύ πριν μπου στη σκηνή οι Υπουργοί (πρώτη φάση νομοθετικής προετοιμασίας). Στη συνέχεια ο Πρέσβης-Μόνιμος Αντιπρόσωπος μαζί με ειδικούς θα ξεκινήσουν τις τεχνικές εργασίες για τον νομοθετικό φάκελο. Δεν αμφισβητούνται όλα τα άρθρα του νομοθετικού φακέλου πολιτικά. Πολλά από αυτά είναι μόνο τεχνικά θέματα και μπορούν να αντιμετωπιστούν σε επίπεδο τεχνικών εμπειρογνομόνων. Αυτή είναι η δουλειά του COREPER. Έτσι, οι ΜΑ αποφασίζουν για το μεγαλύτερο μέρος των άρθρων. Ορισμένα άρθρα εκφράζουν κύριες πολιτικές επιλογές και επομένως, αφήνονται στους Υπουργούς να διαπραγματευτούν (οι ΜΑ λαμβάνουν προηγουμένως εντολή από τους Υπουργούς σχετικά με το ποια άρθρα θα πρέπει να εξετάζονται από αυτούς και ποια να αφήνονται στους Υπουργούς). Η πιο σημαντική λειτουργία είναι να ανακαλύψουν ποιο είναι το γενικό κλίμα και ποιες είναι οι συμμαχίες που μπορούν να περάσουν. Πρέπει να είναι ενεργοί και ακόμη και επιθετικοί, καθώς πρέπει να δώσουν στους Υπουργούς μια πλήρη εικόνα της «κατάστασης του παιχνιδιού» (state of play) («παζάρια»: «Θα σας δώσω αυτό σε αντάλλαγμα για κάτι άλλο»). Έτσι, συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία χάραξης πολιτικής στο Συμβούλιο. Δεν πρόκειται για εκτελεστική, αλλά για στρατηγική δουλειά. Εάν η διαμόρφωση του state of play είναι αρνητική, προσπαθούν να την σταματήσουν. Σε περιπτώσεις που δεν ενδιαφέρονται για ένα θέμα, «πουλάνε» την ψήφο τους για μια υποστήριξη (σε άλλο φάκελο, που θα τους νοιάζει περισσότερο).

Πώς επιλέγονται αυτοί οι άνθρωποι; Κάθε χώρα έχει τους δικούς της κανόνες. Ένα μοντέλο επιλογής που ξεχωρίζει είναι ένας ξεχωριστός κλάδος δημοσίων υπαλλήλων: για παράδειγμα, η Γαλλία παράγει εξειδικευμένους δημόσιους υπαλλήλους που είναι έτοιμοι να πάνε και να εργαστούν στη μόνιμη αντιπροσωπεία τους, δημόσιους υπαλλήλους με υψηλά προσόντα που ειδικεύονται σε Ευρωπαϊκές Υποθέσεις. Έχουν δημιουργήσει, στην εθνική τους Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ENA), ένα ειδικό παράρτημα Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Επίσης στέλνουν τα άτομα που θα εκπαιδευτούν σε Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα (π.χ. την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, τη Νομική Υπηρεσία της Επιτροπής κλπ.). Οι υποψήφιοι δίνουν εξετάσεις μετά από προκήρυξη.

Ακολουθούν ορισμένες προτάσεις για μια ορθολογική αναδιοργάνωση της Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας στην ΕΕ (ΜΕΑ-ΕΕ) και γενικότερα του ελληνικού μηχανισμού για την παραγωγή Ευρωπαϊκής Πολιτικής:

Α. Πολιτικό Επίπεδο Λήψης Αποφάσεων

Ένα **Υπουργείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων** (ξεχωριστά από το διοικητικό επίπεδο). Ποιες είναι οι αρμοδιότητες ενός Υπουργείου Ευρωπαϊκών Υποθέσεων; Ο Υπουργός πρέπει να έχει αυξημένο πολιτικό βάρος, να είναι αξιόπιστος και κοντά στον Πρωθυπουργό. Οι «Ευρωπαϊκές υποθέσεις» δεν είναι απλώς ένα χαρτοφυλάκιο.

Αφορούν επίσης το 85% της νομοθεσίας που επιβάλλεται στις εθνικές κυβερνήσεις. Άρα ο Υπουργός πρέπει να έχει τα κατάλληλα προσόντα. Τα καθήκοντά του είναι:

1) Συμμετοχή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (η Συνθήκη επιτρέπει στους Υπουργούς να συμμετέχουν δίπλα στον Πρωθυπουργό).

2) Ένας από τους σχηματισμούς του Συμβουλίου είναι το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων (αυτό που έχει μείνει εκτός από τα υπόλοιπα Συμβούλια αλλά, στην πραγματικότητα, είναι το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων). Ο Υπουργός Ευρωπαϊκών Υποθέσεων θα πρέπει να συμμετέχει εκεί συμπληρωματικά – μαζί ή εναλλακτικά – με τον Υπουργό Εξωτερικών, καθώς ειδικεύεται στις Ευρωπαϊκές Υποθέσεις.

3) Η εθνική κυβέρνηση πρέπει να στείλει κάποιον για να εκπροσωπήσει την εξάμηνη Προεδρία της ενόπιον του ΕΚ (για να εξηγήσει τις προτεραιότητες, τις ατζέντες κ.λπ.). Θα πρέπει λοιπόν να στείλει τον Υπουργό Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.

4) Κάποιος πρέπει να εκπροσωπεί την κυβέρνηση μιας χώρας ενόπιον του εθνικού κοινοβουλίου της όταν το τελευταίο ελέγχει την κυβέρνηση σε σχέση με τις δραστηριότητες της ΕΕ (λογοδοσία). Αυτό το πρόσωπο πρέπει να είναι ο Υπουργός Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.

Αυτές οι τέσσερις λειτουργίες αποτελούν ένα πολύ σημαντικό χαρτοφυλάκιο.

Β. Διοικητικό Επίπεδο Λήψης Αποφάσεων

Πρέπει να υπάρχουν δύο βασικές υπηρεσίες σε διοικητικό επίπεδο για κάθε κράτος μέλος:

1) Μια Γενική Γραμματεία Σχεδιασμού και Παρακολούθησης Ευρωπαϊκής Πολιτικής

2) Μια Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις στο Υπουργείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

1) Πρόκειται για στρατηγικό όργανο/αρχή εντός της διοίκησης. Κάθε κράτος μέλος χρειάζεται έναν οριζόντιο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων Υπουργείων όσον αφορά την ευρωπαϊκή πολιτική της χώρας, αφού δεν υπάρχει Υπουργείο που να μην έχει καμία σχέση με την ΕΕ. Μια ορθολογική κυβέρνηση πρέπει να έχει στο Συμβούλιο, σε διοικητικό επίπεδο, κάποια δομή που θα συντονίζει όλους τους διοικητικούς εμπειρογνώμονες σε όλα τα Υπουργεία. Θα συνεργάζεται μαζί τους και με το Γραφείο του Πρωθυπουργού καθώς και με το Γραφείο του Υπουργείου Ευρωπαϊκών Υποθέσεων γιατί η χώρα χρειάζεται να έχει μια συνεκτική, ορθολογική, αυτοδύναμη πολιτική γραμμή στο COREPER και στο Συμβούλιο γενικότερα. Τα καθήκοντα είναι η προετοιμασία, η παρακολούθηση και η προσαρμογή όλων των εθνικών δημόσιων πολιτικών που έχουν ευρωπαϊκή διάσταση. Άρα, αυτή η δομή συντονίζει τις δύο πολιτικές (εθνική – ευρωπαϊκή).

2) Σε συνήθεις περιστάσεις, θα πρέπει να έχει σχηματιστεί μια ομάδα δημοσίων υπαλλήλων που να είναι εξειδικευμένοι στα Ευρωπαϊκά θέματα. Αυτοί οι άνθρωποι θα πάνε να εργαστούν για τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία. Χρειάζεται επίσης μια δομή που να διαχειρίζεται την καριέρα ως ανθρώπινο δυναμικό (δηλαδή να αποπολιτικοποιεί τις καριέρες για να μην δίνονται αυτές οι δουλειές σε πολιτικά ευνοημένους). Αυτό σημαίνει ότι αυτή η διοικητική δομή θα αναλάβει την ευθύνη να παράγει τους γραφειοκράτες (καθορισμός διαδικασιών επιλογής, εξέτασης και διαχείρισης της σταδιοδρομίας τους, αξιολόγηση φακέλων και επιδόσεων κ.λπ.). Αυτό είναι το προσωπικό που κατανέμεται οριζόντια σε όλα τα Υπουργεία και η κρίσιμη μάζα που αποτελείται από τη διοικητική ελίτ για τις Ευρωπαϊκές υποθέσεις.

Γ. Επιστημονικό Επίπεδο (τεχνικό επίπεδο χάραξης πολιτικής)

Η παραγωγή εθνικών πολιτικών σχετικά με την ΕΕ πρέπει να έχει κάποια επιστημονική βάση. Τα έγγραφα θέσεων που διαβάζονται από τους ΜΑ πρέπει να προετοιμάζονται από εμπειρογνώμονες. Πρέπει να υπάρχει ένα ευρωπαϊκό «think-tank», το οποίο θα προσδώσει σοβαρότητα στις διαπραγματεύσεις (ώστε η χώρα να έχει περισσότερους πόντους). Πρέπει λοιπόν να υπάρχει μια μόνιμη επιστημονική δομή (και όχι ad hoc, όπως σύμβουλοι ή εξωτερικοί ανάδοχοι, που αλλάζουν με κάθε αλλαγή κυβέρνησης), που να υποστηρίζει τη χάραξη πολιτικής. Δεν μπορεί να υπάρξει Ευρωπαϊκή πολιτική από τις εθνικές αρχές χωρίς επιστημονική βάση για τη παραγωγή προτάσεων πολιτικής (διαμόρφωση πολιτικής βάσει στοιχείων, άρτια γνώση δεδομένων για την υποστήριξη των Μόνιμων Αντιπροσώπων στην ΕΕ). Διαφορετικά, η επιστημονική συνεισφορά θα είναι κατακερματισμένη και όχι διαρκώς καλής ποιότητας. Χρειαζόμαστε ένα Εθνικό Κέντρο Ερευνών για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις, που να κάνει τόσο βασική (ακαδημαϊκή) όσο και εφαρμοσμένη (μετά από αίτημα μιας κυβερνητικής αρχής) έρευνα. Χρειαζόμαστε επίσης ένα μόνιμο Εκπαιδευτικό Κέντρο που να εκπαιδεύει δημόσιους υπαλλήλους σε Ευρωπαϊκά θέματα (νόμους, πολιτικές). Χρειαζόμαστε λοιπόν ένα Εθνικό Κέντρο Έρευνας και Κατάρτισης που να: 1) μελετά τις κρίσιμες πτυχές της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τη συμβολή του εθνικού πολιτικού συστήματος σε αυτήν, 2) μελετά τις Ευρωπαϊκές πολιτικές διαδικασίες και την καλύτερη δυνατή συμμετοχή μιας εθνικής κυβέρνησης σε αυτές τις διαδικασίες, και 3) ιδρύσει ένα Παρατηρητήριο Ευρωπαϊκών Εξελίξεων, αφού κανένα κράτος μέλος δεν παραμένει στατικό έναντι της ΕΕ. Η νομοθεσία και οι πρακτικές εξελίσσονται και τα κράτη μέλη προσαρμόζονται σε αυτές λιγότερο ή περισσότερο επιτυχώς. Επομένως, πρέπει να παρακολουθείται η πρόοδος που σημειώνει η χώρα (καλές πρακτικές που πρέπει να ακολουθούνται, μέρη της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας που δεν έχουν ακόμη ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία κ.λπ.).

Η λύση (σύμφωνα με έρευνες) είναι ένας θεσμός που να μην είναι αμιγώς κυβερνητικός, αλλά μάλλον ένα think tank (να συνδέεται με την κυβέρνηση, αλλά να μην ανήκει οργανικά σε κάποιο Υπουργείο). Αυτό το think tank θα πρέπει να χρηματοδοτείται από κρατικά κονδύλια, να υποβάλλει εφαρμοσμένη έρευνα για την κυβέρνηση, αλλά να μην ανήκει στη δομή της κυβέρνησης. Αυτού του είδους τα ιδρύματα υπάρχουν σε άλλες χώρες. Αυτό τους δίνει μια ευελιξία, μια αυτονομία, μια ελευθερία σκέψης και προβληματισμού.

Οι βασικές αποστολές αυτών των ιδρυμάτων (τι πρέπει να κάνει αυτό το think tank):

- 1) Βασική έρευνα στον τομέα του δικαίου και των πολιτικών της ΕΕ, ώστε να διασυνδεθεί με άλλα δίκτυα εμπειρογνομosύνης που υπάρχουν στο πεδίο και να γίνει μέρος του δικτύου των διεθνικών ερευνητικών κέντρων που εργάζονται για το δίκαιο και την πολιτική της ΕΕ. Αυτό προσθέτει στο κύρος της χώρας και της δίνει μεγαλύτερη διαπραγματευτική δύναμη στο Συμβούλιο.
- 2) Νομικές συμβουλές προς την κυβέρνηση, που να είναι έγκυρη για όλα τα θέματα που αφορούν το δίκαιο της ΕΕ. Αυτή είναι μια βασική αποστολή που πρέπει να εκπληρώσει αυτό το think tank. Η νομική συμβουλή δεν είναι νομικά δεσμευτική, αλλά είναι διαθέσιμη για νομική υποστήριξη στην κυβέρνηση. (Η Ελλάδα έχει το Νομικό Τμήμα του Υπουργείου Εξωτερικών, αλλά αυτοί είναι γραφειοκράτες που δεν είναι εκπαιδευμένοι στο να σκέφτονται έμμεσα ή να είναι δυσάρεστοι για τις κυβερνήσεις, γιατί και αυτοί υπάγονται στην κυβέρνηση).

- 3) Η Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ χρειάζεται κάποια καλής ποιότητας πολιτική ανάλυση σε τρέχοντα θέματα Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ώστε να υποστηρίζονται οι φάκελοι του Πρωθυπουργού στις Ευρωπαϊκές Συνόδους Κορυφής ή οι φάκελοι των Υπουργών στο Συμβούλιο κλπ.
- 4) Κατάρτιση στις υποθέσεις της ΕΕ, δύο ειδών: α) αρχική κατάρτιση, β) δια βίου εκπαίδευση (για τη «γραφειοκρατική ελίτ» των Ευρωπαϊκών υποθέσεων).
- 5) Οργάνωση και συνεργασία με Πανεπιστήμια (εθνικά και ευρωπαϊκά) σε εξειδικευμένους μεταπτυχιακούς κύκλους σπουδών στο επιστημονικό πεδίο του δικαίου και των πολιτικών της ΕΕ.
- 6) Κοινοβουλευτικός έλεγχος της κυβέρνησης για τις Ευρωπαϊκές διαδικασίες (αυτή η διαδικασία υπάρχει σε όλα τα κοινοβούλια). Εξέταση σχεδίων νομοθετικών προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η Κυβέρνηση υπερασπίζεται την εθνική πολιτική γραμμή, σύμφωνα με τις Ευρωπαϊκές διαδικασίες. Για να κάνει σωστά αυτή τη δουλειά η Βουλή χρειάζεται επιστημονική και τεχνική υποστήριξη. (Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής δεν είναι κατάλληλο γι' αυτήν τη δουλειά).
- 7) Δημοσιότητα Ευρωπαϊκών υποθέσεων. Πρέπει να διευρυνθεί το κοινό για τις Ευρωπαϊκές υποθέσεις. Εισαγωγή για δημόσιες συζητήσεις που δεν γίνονται συχνά (π.χ. δημόσιες διαλέξεις, επισκέψεις σε σχολεία και δήμους).

Διάλεξη 4: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (οι ευρωβουλευτές) εκλέγονται (δημοκρατική νομιμοποίηση) κάθε 5 χρόνια (720 μέλη στο σύνολο). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) έχει νομοθετική εξουσία μαζί με το Συμβούλιο. Το 1957 το ΕΚ δεν υπήρχε. Ήρθε πολλά χρόνια μετά. Το 1979, οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες αποφάσισαν ότι οι ευρωβουλευτές θα εκλέγονταν άμεσα. Το ΕΚ έχει εξελιχθεί επειδή σε κάθε μεταρρύθμιση των Συνθηκών, το ΕΚ αποκτούσε όλο και περισσότερες αρμοδιότητες και εξουσίες. Η Συνθήκη της Λισαβόνας του 2007 κατέστησε το ΕΚ πραγματικό συννομοθέτη με το Συμβούλιο (στο 95% των περιπτώσεων, το ΕΚ αποφασίζει επί ίσοις όροις με το Συμβούλιο).

Οι εκλογικοί νόμοι διαφέρουν πολύ από κράτος σε κράτος. Δεν υπάρχουν παρά ελάχιστες κοινές απαιτήσεις για όλα τα εκλογικά συστήματα. Έτσι, κάθε κράτος είναι ελεύθερο να αλλάξει την εκλογική του διαδικασία για την εκλογή των ευρωβουλευτών του (π.χ. καθιέρωση σταυρού προτίμησης). Καθώς κάθε πολίτης ψηφίζει εθνικούς υποψηφίους και σύμφωνα με ένα εθνικό εκλογικό σύστημα, δεν έχει συνείδηση ότι ψηφίζει Ευρωπαϊκά. Οι λίστες των κομμάτων είναι εθνικές (λίστες με τους τίτλους των εθνικών τους πολιτικών κομμάτων). Οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν έχουν την προνομιακή επιλογή να επιλέξουν ορισμένους βουλευτές από μια διεθνική λίστα υποψηφίων. Η συμμετοχή είναι μάλλον ανάλογη με τις δημογραφικές τάσεις της ΕΕ. Η Γερμανία έχει 99 ευρωβουλευτές, η Ελλάδα 22, η Μάλτα 5 (όχι απόλυτα αναλογικό – η Μάλτα έχει το ελάχιστο που, σύμφωνα με τη Συνθήκη, είναι 5 ευρωβουλευτές).

Αφού εκλεγούν, οι ευρωβουλευτές πηγαίνουν στο Στρασβούργο και δηλώνουν με ποια **Ευρωπαϊκή πολιτική ομάδα** επιθυμούν να συνδεθούν. Ωστόσο, αυτό δεν λειτουργεί μονομερώς. Η πολιτική ομάδα πρέπει να αποδεχθεί τον υποψήφιο. Οι ευρωβουλευτές κάνουν επίσης τη δήλωση των οικονομικών συμφερόντων τους (τι κατέχουν). Την ίδια δήλωση συντάσσουν μετά από 5 χρόνια, για σύγκριση.

Οι πολιτικές ομάδες αντιστοιχούν στα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα. Τα μέλη τους κατανέμονται σύμφωνα με την πολιτική τους ιδεολογία και όχι την εθνικότητα. Υπάρχουν κάποιες πολιτικές ομάδες που υπάρχουν πάντα και έχουν μια σημαντική δύναμη, και υπάρχουν άλλες που δεν υπάρχουν πάντα. Διαλύονται και επανεμφανίζονται με διαφορετικές μορφές και έχουν λιγότερα μέλη. Η πρώτη κατηγορία αφορά τα κόμματα που ανήκουν στο κέντρο. Το πρώτο κόμμα ως προς την εκπροσώπηση είναι το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα (ΕΛΚ) (δεξιά και κεντροδεξιά πτέρυγα του πολιτικού φάσματος) από το 1999. Το δεύτερο είναι οι Σοσιαλιστές και οι Δημοκράτες (κεντροαριστερά). Το τρίτο είναι οι Φιλελεύθεροι Δημοκράτες. Το τέταρτο είναι οι Πράσινοι. Το πέμπτο είναι η Ενωμένη Ευρωπαϊκή Αριστερά, και ούτω καθεξής. Αυτές οι ομάδες είναι σταθερές. Και υπάρχει ένας αστερισμός άλλων ομάδων που είναι περιφερειακές (όχι κεντρικές). Σήμερα, υπάρχουν 3 κόμματα που είναι ακροδεξιά (εθνικιστικά). Και υπάρχουν ορισμένοι ευρωβουλευτές που δεν ανήκουν σε καμία ομάδα, είτε γιατί καμία ομάδα δεν τους δέχεται (πολύ ακροδεξιοί, π.χ. Κόμμα της Χρυσής Αυγής), είτε γιατί δεν το επιθυμούν οι ίδιοι. Κάθε κόμμα έχει ένα καταστατικό και οι ευρωβουλευτές υποτίθεται ότι το τηρούν. Υπάρχουν κάποια κομματικά πειθαρχικά όργανα που θα αποφανθούν εάν ένα εθνικό κόμμα και ένας

ευρωβουλευτής μπορεί να θεωρηθεί ότι συμμορφώνονται με το καταστατικό αυτού του κόμματος. Τα Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα ελέγχουν το εθνικό καταστατικό και τις εθνικές δραστηριότητες κάθε εθνικού κόμματος.

Εάν ένας ευρωβουλευτής δεν ανήκει σε μια ομάδα, δεν λαμβάνει κονδύλια για επιστημονική υποστήριξη, γραμματειακή υποστήριξη, αποστολές κλπ., και δεν μπορεί ποτέ να ετοιμάσει νομοθετικές εκθέσεις (να γίνει εισηγητής). Επίσης, οι ευρωβουλευτές που δεν είναι εγγεγραμμένοι σε ένα ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα δεν διαθέτουν τόσο χρόνο ομιλίας όσο οι άλλοι ευρωβουλευτές. Χρειάζονται τουλάχιστον 25 ευρωβουλευτές για να σχηματιστεί μια ευρωπαϊκή πολιτική ομάδα, η οποία θα πρέπει να εκπροσωπεί κατ' ελάχιστον το ένα τέταρτο των κρατών μελών (7 από τα 27). Τι κάνουν οι ευρωπαϊκές πολιτικές ομάδες στη νομοθετική διαδικασία; Μία εβδομάδα το μήνα αφιερώνεται στην Ολομέλεια, που συγκαλείται στο Στρασβούργο για να ψηφίσει την προτεινόμενη νομοθεσία. Η προηγούμενη εβδομάδα ονομάζεται «Μπλε Εβδομάδα» (στις Βρυξέλλες) και είναι αφιερωμένη στις εργασίες των ευρωπαϊκών πολιτικών ομάδων. Τι κάνουν οι ομάδες εκείνη την εβδομάδα; Τότε είναι που χαράσσονται οι κομματικές γραμμές. Οι πολιτικές ομάδες γνωρίζουν την ημερήσια διάταξη (τις νομοθετικές προτάσεις που θα ψηφιστούν την επόμενη εβδομάδα) και συγκεντρώνονται για να αποφασίσουν τι θα ψηφίσουν: υπέρ ή κατά (δηλαδή να καθορίσουν τη γραμμή του κόμματος ή την κομματική πειθαρχία: ένα φύλλο χαρτί με (+), (-), (Α= αποχή)). Σε ορισμένες περιπτώσεις – λόγω εθνικών ευαισθησιών – οι ευρωβουλευτές δεν θέλουν να τηρήσουν την κομματική γραμμή, π.χ. στο θέμα της λεγόμενης «Μακεδονίας». Θα πρέπει να διακυβεύονται ζωτικά εθνικά συμφέροντα για να επιτραπεί στους ευρωβουλευτές να μην ακολουθήσουν τη γραμμή της πλειοψηφίας της ομάδας. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η άγραφη συναίνεση κατά της πυρηνικής ενέργειας (όλοι οι Έλληνες όλων των κομμάτων καταψηφίζουν). Κάθε πολιτική ομάδα έχει έναν Πρόεδρο που θα επιβάλει την κομματική πειθαρχία, θα πάρει τον λόγο στην Ολομέλεια και θα είναι το πρόσωπο και η φωνή της ομάδας.

Το τρίτο πράγμα που πρέπει να κάνει ένας ευρωβουλευτής όταν πηγαίνει στο Στρασβούργο είναι να επιλέξει σε ποιες **Κοινοβουλευτικές Επιτροπές (ΚΕ)** θα συμμετάσχει. Οι ΚΕ διαιρούνται ανάλογα με τις νομοθετικές αρμοδιότητες που έχουν. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαιρείται σε ΚΕ ανάλογα με τα χαρτοφυλάκια (αρμοδιότητες) που αυτές έχουν, π.χ. Βιομηχανία, Έρευνα, Ενέργεια (Κοινοβουλευτική Επιτροπή ΙΤΡΕ) κ.λπ. Η τοποθέτηση και η κατανομή των βουλευτών σε ΚΕ καθοδηγείται από τα εθνικά κόμματα. Ένας ευρωβουλευτής μπορεί να εγγραφεί σε δύο ή περισσότερες ΚΕ ανάλογα με τον φόρτο εργασίας κάθε Επιτροπής. Ένας ευρωβουλευτής εγγράφεται σε τουλάχιστον μία ΚΕ ως μόνιμο μέλος και σε μια δεύτερη ως αναπληρωματικό μέλος. Αυτές οι ΚΕ ποικίλλουν ως προς τα μέλη που έχουν (μικρή ΚΕ=25 ευρωβουλευτές περίπου, μεγάλη ΚΕ=75 ευρωβουλευτές περίπου). Στην πρώτη συνεδρίαση εκλέγουν τον Πρόεδρο αλλά και τους Αντιπροέδρους της ΚΕ (οι θέσεις κατανέμονται αναλογικά ανάλογα με τον αριθμό των μελών μιας ευρωπαϊκής πολιτικής ομάδας σε αυτήν). Τα πιο σημαντικά πρόσωπα σε μια ΚΕ είναι οι **Συντονιστές**: ορίζονται από κάθε πολιτική ομάδα στο ΕΚ για μια συγκεκριμένη ΚΕ. Αυτοί θα αποφασίσουν για την κατανομή των εκθέσεων (ποια θα είναι τα μέλη που θα γίνουν **εισηγητές**).

Κατανομή των νομοθετικών εκθέσεων: Οι νομοθετικές προτάσεις φτάνουν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο Προεδρείο του ΕΚ. Εκεί θα γίνει η επιλογή ως προς την

πρώτη κατανομή αυτών των εκθέσεων. Η πρώτη κατανομή αφορά την επιλογή της ευρωπαϊκής πολιτικής ομάδας στην οποία θα ανατεθεί η συγκεκριμένη έκθεση. Υπάρχει μεγάλος ανταγωνισμός μεταξύ των πολιτικών ομάδων για το ποια θα λάβει ποια έκθεση. Υπάρχει ένα αναλογικό σύστημα, σύμφωνα με το οποίο ανατίθενται εκθέσεις στις ευρωπαϊκές πολιτικές ομάδες ανάλογα με τον αριθμό των ευρωβουλευτών που διαθέτουν. Οι μεγαλύτερες ομάδες λαμβάνουν περισσότερες εκθέσεις και αντιστρόφως. Το δεύτερο βήμα είναι η επιλογή της ΚΕ στην οποία ανήκει η κάθε έκθεση. Η Προεδρία αποστέλλει την έκθεση στην αρμόδια ΚΕ και της προτείνει να επιλέξει έναν από τους ευρωβουλευτές του συγκεκριμένου κόμματος ως εισηγητή. Κάθε πολιτικό κόμμα έχει τους δικούς του κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους ο συντονιστής θα επιλέξει τον εισηγητή.

Αποστολή του εισηγητή: Κάθε κοινοβουλευτική έκθεση που συντάσσεται από έναν εισηγητή περιέχει μια εκτεταμένη αιτιολογική έκθεση στην αρχή, η οποία εξηγεί και υποστηρίζει την έκθεση. Για την προετοιμασία της έκθεσής του, ο εισηγητής θα ζητήσει σχόλια. Θα κινητοποιήσει επίσης τους επιστημονικούς εμπειρογνώμονες (evidence-based policymaking) ώστε να συντάξουν μια έκθεση βασισμένη σε επιστημονικά δεδομένα (evidence). Τα ενδιαφερόμενα μέρη (οργανώσεις από την κοινωνία των πολιτών – ΜΚΟ, Πανεπιστήμια, Συνδικάτα κ.λπ.) θα του παρέχουν επίσης ανατροφοδότηση. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, τα λόμπι κλπ. προσπαθούν να επηρεάσουν τον εισηγητή (δημόσιες διαβουλεύσεις: ανοιχτό κάλεσμα προς το κοινό και την επιστημονική κοινότητα). Αυτή η διαδικασία διαρκεί αρκετούς μήνες. Στο τέλος, ο εισηγητής θα συντάξει την έκθεση.

Τι είναι μια έκθεση: 1) Μια αιτιολογική έκθεση: ένα κείμενο όπου ο εισηγητής εξηγεί τις κατευθυντήριες γραμμές (βασικές γραμμές) της έκθεσής του, τα βασικά πράγματα που θέλει να κάνει. 2) Τροπολογίες: οποιαδήποτε αλλαγή σε οποιοδήποτε άρθρο της νομοθετικής πρότασης. Οι αλλαγές ποικίλλουν από μια μικρή λέξη έως τη διαγραφή ενός ολόκληρου άρθρου. Υπάρχει προθεσμία για να καταθέσετε την αναφορά σας στην ΚΕ. Στη συνέχεια, οι άλλοι ευρωβουλευτές στην ΚΕ έχουν στη διάθεσή τους δύο μήνες για να υποβάλουν περαιτέρω τροπολογίες. Στη συνέχεια η έκθεση ψηφίζεται από την ΚΕ. Κανένα κόμμα δεν έχει απόλυτη πλειοψηφία στις ΚΕ. Επομένως, ο εισηγητής πρέπει να συνάψει συμμαχίες με τους άλλους έξι περίπου εισηγητές των άλλων κομμάτων («σκιδώεις εισηγητές» που παρακολουθούν το έργο του) και να συντάξει τις «συμβιβαστικές τροπολογίες» για να ενσωματώσει όσο το δυνατόν περισσότερο τις ευαισθησίες των άλλων πολιτικών ομάδων (σχέδιο συμβιβασμού). Καλός εισηγητής είναι αυτός που θα καταλήξει σε καλούς συμβιβασμούς. Όταν ένα σχέδιο έκθεσης ψηφιστεί από την πλειοψηφία της ΚΕ, γίνεται έκθεση και αποστέλλεται στην Ολομέλεια του ΕΚ. Οι ευρωβουλευτές ενημερώνονται για το περιεχόμενο της έκθεσης από τα υπόλοιπα μέλη του κόμματος που έχουν συμμετάσχει στην ΚΕ και ψηφίζουν. Και τότε, η έκθεση γίνεται η επίσημη θέση του Κοινοβουλίου. Τροπολογίες στην ολομέλεια επιτρέπονται μόνο από τις πολιτικές ομάδες στο σύνολό τους. Αυτό συμβαίνει πολύ σπάνια. Στο 90% των περιπτώσεων η έκθεση που προέρχεται από την ΚΕ είναι και αυτή που ψηφίζεται. Ο εισηγητής προσπαθεί επίσης να επιτύχει διοργανικούς συμβιβασμούς, δηλαδή να συμβιβαστεί με το Συμβούλιο προκειμένου να ψηφιστεί η νομοθεσία.

Άλλα καθήκοντα των ευρωβουλευτών:

- Συντάσσουν κοινοβουλευτικές ερωτήσεις προς την Επιτροπή και το Συμβούλιο
- Δίνουν τη συγκατάθεσή τους σε διεθνείς συνθήκες.

Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις: Εκτός από τις νομοθετικές του λειτουργίες, το ΕΚ έχει επίσης μια εξίσου σημαντική λειτουργία ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας μέσω ερωτήσεων που αναζητούν πληροφορίες που δεν έχουν κοινοποιηθεί. Εκτός από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και το Συμβούλιο θεωρείται «εκτελεστική εξουσία» της ΕΕ επειδή εκπροσωπείται από υπουργούς, που είναι στελέχη της εκτελεστικής εξουσίας στις χώρες τους. Έτσι, το ΕΚ μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις και στα δύο θεσμικά όργανα. Καθώς το Συμβούλιο είναι επίσης συννομοθετικό όργανο, μαζί με το ΕΚ, θέτοντας ερωτήσεις, οι ευρωβουλευτές μπορούν να αποσπάσουν θέσεις της Προεδρίας του Συμβουλίου, οι οποίες θα μπορούσαν να είναι χρήσιμες για τη νομοθετική λειτουργία προκειμένου αυτή να διαπραγματευτεί με το Συμβούλιο επί προτάσεων νομοθεσίας.

Ο βασικός κανόνας είναι ότι όλες οι ερωτήσεις πρέπει να απαντηθούν (αυτό είναι υποχρεωτικό). Υπάρχουν δύο είδη ερωτήσεων: οι γραπτές και οι προφορικές ερωτήσεις, με δύο υποκατηγορίες: 1) προφορικές ερωτήσεις ακολουθούμενες από συζήτηση στην Ολομέλεια του ΕΚ και 2) προφορικές ερωτήσεις χωρίς συζήτηση. Γραπτές Ερωτήσεις (οι πιο σοβαρές ερωτήσεις): Οι απαντήσεις από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι πολύ σημαντικά κείμενα διότι η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να δώσει όλα τα στοιχεία που διαθέτει, αλλά και τη θέση της για το θέμα (κείμενα με αυθεντία). Οι ευρωβουλευτές χρησιμοποιούν τις απαντήσεις στην εργασία τους ως εισηγητές. Οι γραπτές απαντήσεις του Συμβουλίου είναι συνήθως σύντομες.

Προφορικές ερωτήσεις: Οι ευρωβουλευτές θέτουν προφορικές ερωτήσεις επειδή θέλουν να συζητηθούν (για δημοσιότητα). Οι Επίτροποι απαντούν μόνο εάν πιστεύουν ότι η ερώτηση είναι πολύ σημαντική. Σε ό,τι αφορά το Συμβούλιο, το ερώτημα απαντά είτε από τον υπουργό της χώρας που ασκεί την εξάμηνη Προεδρία είτε από άλλο υψηλόβαθμο στέλεχος του Υπουργείου. Προτεραιότητα στη συζήτηση δίνεται συνήθως σε σημαντικά πρόσωπα (Πρόεδροι των ΚΕ, Πρόεδροι Ευρωπαϊκών Πολιτικών Ομάδων κ.λπ.). Οι προφορικές ερωτήσεις χωρίς συζήτηση είναι μόνο για ανακοίνωση. Είναι χρήσιμες στο βαθμό που ακούγεται μια πολιτική θέση.

Προϋπολογισμός

Το πιο σημαντικό ζήτημα σχετικά με τον προϋπολογισμό είναι ότι αντικατοπτρίζει τις πολιτικές προτεραιότητες, οι οποίες είναι πολύ διαφορετικές μεταξύ των κρατών μελών. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι ένα είδος πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ πολύ διαφορετικών πολιτικών προτεραιοτήτων και εθνικών συμφερόντων.

Οι βασικοί κανόνες του προϋπολογισμού της ΕΕ:

- 1) Η ΕΕ δεν επιτρέπεται να έχει έλλειμμα. Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος (ίσα ποσά εσόδων και δαπανών). Δεν μπορεί ποτέ να ψηφιστεί μια δαπάνη χωρίς να προβλέπονται τα έσοδα γι' αυτήν (δεν επιτρέπεται ούτε καν ένα προσωρινό έλλειμμα).
- 2) Δεν υπάρχει άμεση φορολογία στην ΕΕ (π.χ. φόρος εισοδήματος, φόρος ακίνητης περιουσίας). Οι κυβερνήσεις, ειδικά των πλουσιότερων χωρών (καθαροί δωρητές), δεν ήθελαν οι φορολογούμενοί τους (δηλαδή οι ψηφοφόροι) να πληρώνουν περισσότερα. Το σύστημα παράγει δύο κατηγορίες κρατών μελών: τους καθαρούς δωρητές, που δίνουν περισσότερα στον προϋπολογισμό της ΕΕ από ό,τι λαμβάνουν από αυτόν, και τους καθαρούς αποδέκτες, που λαμβάνουν περισσότερα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με τη μορφή ενισχύσεων, επιδοτήσεων, προγραμμάτων κλπ., από ό,τι του δίνουν. Υπάρχει λοιπόν μια πολιτική διαμάχη μεταξύ αυτών που θέλουν η ΕΕ να δαπανά λιγότερα και εκείνων που θέλουν η ΕΕ να δαπανά περισσότερα.
- 3) Υπάρχει ένα ανώτατο όριο (πλαφόν) στις δαπάνες (αυτό γράφεται στη Συνθήκη· επομένως, για να αλλάξει, χρειάζεται ομοφωνία από τα κράτη μέλη).

Σύγκριση με τις Η.Π.Α.:

- 1) Δεν υπάρχει ισοσκελισμένος προϋπολογισμός από το 1996 (εποχή Κλίντον)
- 2) Υπάρχει άμεση ομοσπονδιακή φορολογία
- 3) Οι δαπάνες του προϋπολογισμού κυμαίνονται στο 10-35% του αμερικανικού ΑΕΠ.

Τέσσερις ίδιοι πόροι, δηλαδή πηγές εσόδων, του προϋπολογισμού της ΕΕ (με ανώτατο όριο το 1,27% του ΑΕΠ της ΕΕ):

- 1) **Δασμοί:** Εισφορές που προέρχονται από εισαγωγές από τρίτες χώρες (ένα ποσοστό της αξίας των εισαγόμενων αγαθών και υπηρεσιών). Το ποσοστό αλλάζει με τη συνήθη νομοθεσία. Το ποσό των εσόδων που θα συλλεχθούν από δασμούς εξαρτάται από δύο μεταβλητές: Α. το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας (δηλαδή επίπεδο συναλλαγών του εξωτερικού εμπορίου) και Β. το ποσοστό (%) του εκάστοτε δασμού επί της τελικής αξίας (συνήθως οι δασμοί μειώνονται σταδιακά λόγω διεθνών εμπορικών και επενδυτικών συμφωνιών που εγκρίνονται από την ΕΕ και από τρίτες χώρες).
- 2) **Γεωργικές συνεισφορές:** Αυτός ο πόρος υπάρχει από το 1957, όταν η Ευρώπη δεν είχε ακόμη διατροφική επάρκεια. Έτσι, αρχικά, υπήρξε προστατευτισμός υπέρ των Ευρωπαίων αγροτών. Άρα και αυτό είναι μια μορφή δασμού, αλλά ειδικά για τα εισαγόμενα από τρίτες χώρες αγροτικά προϊόντα. Είναι ένα είδος αναδιανομής μεταξύ ξένων και ευρωπαίων αγροτών.
- 3) **Πόρος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ):** Πρόκειται για έναν έμμεσο φόρο που εφαρμόζεται σε όλες τις νομικές συναλλαγές (οριζόντιος φόρος). Ένα νομοθετημένο ποσοστό της αξίας των προϊόντων και υπηρεσιών που είναι το αντικείμενο μιας συναλλαγής συλλέγεται από τα κράτη μέλη και εισφέρεται στην ΕΕ. Το ποσό των εσόδων που θα συλλεχθούν εξαρτάται από τον όγκο των συναλλαγών

και επίσης από το συντελεστή ΦΠΑ που επιβάλλει κάθε κράτος μέλος από την εθνική νομοθεσία. Ο συντελεστής ΦΠΑ δεν είναι ομοιόμορφος για όλα τα κράτη μέλη (π.χ. στην Ελλάδα ο βασικός συντελεστής ΦΠΑ είναι 24% επί της φορολογητέας αξίας). Οι κυβερνήσεις μπορούν ελεύθερα να αυξήσουν τους συντελεστές ΦΠΑ τους, αλλά δεν τους επιτρέπεται να τον μειώσουν ελεύθερα, καθώς ο ΦΠΑ είναι εν μέρει πόρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Όταν μια εθνική κυβέρνηση θέλει να περάσει χαμηλότερο συντελεστή ΦΠΑ, πρέπει να έχει την έγκριση της ΕΕ. Όλα τα φορολογικά θέματα στην ΕΕ, σύμφωνα με τη Συνθήκη, δεν είναι θέματα συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, πράγμα που σημαίνει ότι χρειάζεται ομοφωνία στο Συμβούλιο (π.χ. ο Έλληνας Υπουργός Οικονομικών χρειάζεται ομόφωνη ψήφο του Συμβουλίου ECOFIN για να μειώσει τους συντελεστές ΦΠΑ στο Ελλάδα).

4) Πόρος ΑΕΠ: Αυτή είναι η κύρια πηγή εσόδων για την ΕΕ και δημιουργεί τη βασική διάκριση μεταξύ καθαρών δοτών και καθαρών αποδεκτών. Ο πόρος του ΑΕΠ είναι μια οικονομική εισφορά κάθε κράτους μέλους στον προϋπολογισμό της ΕΕ ανάλογα με το ΑΕΠ του (το ποσό του πλούτου που παράγεται σε ένα οικονομικό έτος). Από το ΑΕΠ έχουμε ένα ποσοστό που νομοθετείται εξίσου σε ευρωπαϊκό επίπεδο για όλους και αυτό το ποσοστό εισφέρει κάθε κράτος μέλος στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Άρα όταν μια χώρα βρίσκεται σε ύφεση, θα εισφέρει λιγότερο, ενώ όταν μια χώρα βρίσκεται σε ανάπτυξη, θα εισφέρει περισσότερο. Όποια και αν είναι η ανάπτυξη που θα μπορούσε να έχει η Μάλτα, θα εξακολουθεί να είναι καθαρός αποδέκτης του προϋπολογισμού, λόγω του μικρού πληθυσμού και του μικρού μεγέθους της οικονομίας της. Επομένως, αυτή η διάκριση είναι ένα διαρθρωτικό χαρακτηριστικό του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το πρόβλημα του διακυβερνητικού ανταγωνισμού μεταξύ καθαρών δοτών και καθαρών αποδεκτών θα υπάρχει όσο δεν έχουμε άμεσους ίδιους πόρους (άμεση συνεισφορά ιδιωτών και εταιρειών) στον προϋπολογισμό της ΕΕ, αντί για συνεισφορές από τον πόρο ΑΕΠ.

Στην ΕΕ, δεν έχουμε ετήσιο, αλλά **πολυετή δημοσιονομικό σχεδιασμό** (ο προϋπολογισμός προγραμματίζεται ως πολυετής και όχι αποκλειστικά σε ετήσια βάση). Στην πραγματικότητα, υπάρχει δημοσιονομικός προγραμματισμός εσόδων και δαπανών για 7 χρόνια (πράγμα που δυσκολεύει ακόμη περισσότερο τα πράγματα στις διαπραγματεύσεις). Ο πόρος ΑΕΠ και ο πολυετής χαρακτήρας του προϋπολογισμού είναι οι δύο πηγές τριβής και ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Πώς θα μπορούσαμε να αλλάξουμε το σύστημα αυξάνοντας τους πόρους; Θα μπορούσαμε να καθιερώσουμε άμεσες εισφορές στον προϋπολογισμό της ΕΕ ώστε να μειωθεί το επίπεδο τριβής μεταξύ των κρατών μελών. Τι θα μπορούσε να διευρύνει την φορολογική βάση της ΕΕ; Έμμεσοι φόροι που μπορεί να ταιριάζουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Υπάρχουν ορισμένες δραστηριότητες που μπορούν να φορολογηθούν επειδή προκαλούν κάποια ζημιά στην κοινωνία (π.χ. αλκοόλ, τζόγος) και θα θέλαμε να τις μειώσουμε. Ή θα μπορούσαμε να παρέχουμε αντικίνητρο στη ρύπανση φορολογώντας τον άνθρακα (ουσιαστικά την απελευθέρωση CO₂ στην ατμόσφαιρα – φόρος άνθρακα: δεν φορολογείται η δραστηριότητα αυτή καθαυτή, π.χ. το χρηματικό ποσό που κερδίζεται από τη δραστηριότητα, αλλά φορολογείται το μέγεθος του CO₂ που απελευθερώνεται στην ατμόσφαιρα για να συμβεί αυτή η δραστηριότητα). Φορολογούνται οι εταιρείες ανάλογα με το πόσο CO₂ απελευθερώνουν στην ατμόσφαιρα. Έτσι τους δίνεται κίνητρο να αναδιαρθρωθούν (να αγοράσουν ή να αναπτύξουν τεχνολογία, να κάνουν έρευνα) για να μειώσουν την έκλυση CO₂. Αυτό είναι διπλό καλό, τόσο για τον πλανήτη όσο και για τα οικονομικά. Μια άλλη ιδέα είναι ο Φόρος Χρηματοοικονομικών Συναλλαγών (ΦΧΣ): Πρόκειται για μια φορολογία επί σύνθετων χρηματοοικονομικών παραγώγων. Εάν

«πακετάρονται» πολύ περίπλοκα χρηματοοικονομικά προϊόντα και αυτά κατόπιν πωλούνται και μεταπωλούνται, αυτό αυξάνει το μέγεθος του χρηματοοικονομικού κινδύνου που διατρέχει η οικονομία (πρόκειται για πολύ επικίνδυνες δραστηριότητες για τη συστημική σταθερότητα της οικονομίας). Επομένως η ιδέα της ΕΕ ήταν μια εισφορά 0,1% επί της αξίας των παραγώγων και 0,01% επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών. Ο φόρος άνθρακα και ο ΦΧΣ είναι και οι δύο έμμεσοι φόροι, οι οποίοι παρέχουν αντικίνητρα για επιβλαβείς ή επικίνδυνες δραστηριότητες.

Πολυετής Δημοσιονομικός Προγραμματισμός (ονομάζεται «Δημοσιονομικές προοπτικές της ΕΕ»)

Γιατί υπάρχει επταετής δημοσιονομικός προγραμματισμός στην ΕΕ;

- 1) Ο κύριος λόγος είναι ο ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών και των διαφορετικών πολιτικών προτεραιοτήτων τους. Ένας πρακτικός τρόπος για να μειώσετε το επίπεδο τριβής και ανταγωνισμού είναι να κάνετε αυτή τη διαδικασία κάθε 7 χρόνια αντί για κάθε χρόνο (κέρδος χρόνου που χάνεται στις πολιτικές διαπραγματεύσεις για συμβιβασμούς, πιο εύκολη επίτευξη κοινά αποδεκτών στόχων κ.λπ.).
- 2) Ο δεύτερος λόγος είναι ότι ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός προσφέρει περισσότερο και καλύτερο σχεδιασμό πολιτικής. Γιατί για να εφαρμόσει κανείς δημόσιες πολιτικές, είναι πολύ καλύτερο να γνωρίζει εκ των προτέρων το συνολικό χρηματικό ποσό που μπορεί να δαπανήσει για μεγάλο χρονικό διάστημα. Έτσι μπορεί να προγραμματίσει, να προγραμματίσει και να σχεδιάσει πολιτικές με μεγαλύτερη οικονομική ασφάλεια. Όταν κανείς νομοθετεί δαπάνες, αυτά τα χρήματα δεσμεύονται (δεν μπορούν να εκτραπούν αλλού). Είναι καλύτερα να γνωρίζει κανείς εκ των προτέρων πόσα χρήματα υπάρχουν για κάθε κατηγορία δαπανών. Αν κάποιος θέλει να δώσει προτεραιότητα στις πολιτικές, είναι καλύτερα να το κάνει σε μακροπρόθεσμη βάση (έτσι διαθέτει κανείς χρήματα για την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών και δεν μπορεί να εφαρμόσει άλλες πολιτικές με αυτά τα χρήματα).

Προγραμματισμός 7 ετών (ο πίνακας περιλαμβάνει τα έτη 2014-2020):

Μπλοκ (μεγάλες κατηγορίες) δαπανών

	Τύποι δαπανών	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 n+2	sum
1	Αγροτικά και Περιβαλλοντικά κονδύλια								300 δις €
2	Κονδύλια Συνοχής	42.8	→ 43.3	→ 43.8	 ←				330 δις €
3									
....	κλπ.								1.27% ΑΕΠ ΕΕ

Δημοσιονομικές προοπτικές: Κάθε τύπος δαπάνης διαθέτει ένα χρηματικό ποσό στον φάκελό του για 7 χρόνια. Έτσι, οι αγρότες, για παράδειγμα, μπορούν να επωφεληθούν από 300 δις € (βλ. πίνακα ανωτέρω). Μέσα στα κελιά, βλέπουμε ενδεικτικά ποσά και ενδεικτικές κατανομές αυτών των χρημάτων μεταξύ των ετών, πράγμα που σημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κάθε χρόνο

που ψηφίζουν τον ετήσιο προϋπολογισμό της ΕΕ, μπορούν να διαθέσουν δαπάνες βάσει αυτού του πλαισίου. Προς το τέλος των έργων, δαπανώνται όλο και περισσότερα χρήματα λόγω της αυξανόμενης ωριμότητας αυτών των έργων. Το χρηματικό ποσό που δεν δαπανήθηκε κατά το τρέχον έτος μπορεί να κατανεμηθεί στα επόμενα έτη. Υπάρχει ένα περιθώριο ευελιξίας (*οριζόντια ελαστικότητα*) εντός κάθε κατηγορίας δαπανών επειδή υπάρχει πάντα διαφορά μεταξύ δεσμεύσεων και πληρωμών (τιμολογίων που πληρώνονται). Τα χρήματα που δεν έχουν συμβασιοποιηθεί μέχρι το τέλος του 2020 χάνονται για την ΕΕ (δηλαδή θα επιστρέψουν στα κράτη μέλη). Εάν έχει γίνει σύμβαση μέχρι και το 2020, οι δικαιούχοι διαθέτουν άλλα τρία χρόνια ($v+3$) για να πραγματοποιήσουν το έργο. Αλλά μετά από αυτό, το έργο παραμένει μη χρηματοδοτούμενο. Δεν μπορούν να μεταφερθούν χρήματα από το ένα μπλοκ (κατηγορία) δαπανών σε άλλο (κάθετη απαγόρευση μεταφοράς χρημάτων – *κάθετη ανελαστικότητα*). Αυτή είναι μια άλλη ιδιαιτερότητα της ΕΕ. Αυτό που συμβαίνει στην Ελλάδα είναι ακριβώς το αντίθετο. Αυτή η τακτική της ΕΕ συμβάλλει στη μείωση των τριβών και των ανταγωνισμών μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών δικαιούχων του προϋπολογισμού της ΕΕ, αφού η χονδρική κατανομή των ποσών είναι γνωστή από την αρχή μιας επταετούς περιόδου.

Τι συμβαίνει όταν έχουμε απρόβλεπτες ανάγκες για περισσότερες δαπάνες, π.χ. για αντικυκλικά μέτρα πολιτικής, δηλαδή για πολιτικές των κυβερνήσεων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης (π.χ. χρηματοπιστωτική κρίση, φυσικές καταστροφές κ.λπ.); Αυτό δεν μπορεί να συμβεί στην ΕΕ. Αν θέλει το πολιτικό σύστημα της ΕΕ να ρίξει πολλά χρήματα στην οικονομία, όπως στην κρίση του 2008, δεν μπορεί. Το ανώτατο όριο του 1,27% είναι κανονικά αμετακίνητο. Δεν υπάρχουν διακριτικές δαπάνες (*discretionary spending*) πέραν του πλαφόν του 1,27% του ΑΕΠ της ΕΕ. Υπάρχουν δύο χρηματοοικονομικά μέσα που βρίσκονται εκτός αυτού του πλαισίου (διαθέτουν επιπλέον χρήματα, αλλά για πολύ χαμηλά ποσά):

- 1) Το **Ταμείο Αλληλεγγύης της ΕΕ**, το οποίο χρηματοδοτεί τα κράτη μέλη κατόπιν αιτήματος σε περιπτώσεις «εξαιρετικά μεγάλων καταστροφών» (όπως φυσικές καταστροφές, πόλεμοι κ.λπ.) και μπορεί να χρηματοδοτήσει έως 1 δις € ετησίως.
- 2) Το **Ταμείο Παγκοσμιοποίησης της ΕΕ**, το οποίο χρηματοδοτεί άτομα (όχι κράτη μέλη) που έχουν υποφέρει από διαρθρωτικές οικονομικές αλλαγές λόγω της παγκοσμιοποίησης (δηλαδή τον ανταγωνισμό από τους Κινέζους και τους υπόλοιπους διεθνείς ανταγωνιστές της ΕΕ). Πρόκειται για ένα συμπληρωματικό ταμείο, μαζί με το ταμείο ασφάλισης ανεργίας του κάθε κράτους μέλους, για όσους παρέμειναν άνεργοι λόγω μεγάλης κλίμακας διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία, π.χ. το κλείσιμο μεγάλων μονάδων και εργοστασίων. Χρηματοδοτεί έως και 0,5 δις. € ετησίως.

Διάλεξη 6: Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ

Ένα σημείο ιδιαίτερου ενδιαφέροντος είναι η τομή μεταξύ του εθνικού και του ευρωπαϊκού πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Υπάρχει ένας σημαντικός δεσμός μεταξύ τους, που είναι τα 27 εθνικά κοινοβούλια. Υπάρχει μια διαδικασία που είναι η διαδικασία για την εξέταση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας («Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης» / “Early Warning Mechanism”). Αυτή η διαδικασία χρησιμεύει ως σύνδεσμος μεταξύ των εθνικών και των ευρωπαϊκών κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Αυτή η διασταύρωση είναι πολύ ενδιαφέρουσα γιατί πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση όπου τα εθνικά όργανα εκτελούν ορισμένες λειτουργίες της ΕΕ.

Η **Επικουρικότητα** είναι ένας τρόπος ρύθμισης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εθνικών πολιτικών συστημάτων και της ΕΕ όταν αυτές οι αρμοδιότητες είναι κοινές, δηλαδή όταν είτε τα εθνικά πολιτικά συστήματα είτε το πολιτικό σύστημα της ΕΕ μπορούν να ασκήσουν αυτές τις αρμοδιότητες.

Φιλοσοφική προέλευση: Η επικουρικότητα προέρχεται από το ρωμαιοκαθολικό κοινωνικό δόγμα, σύμφωνα με το οποίο ένας χριστιανός πρέπει να βοηθά κάποιον άλλον που έχει ανάγκη όταν το άτομο που έχει ανάγκη δεν μπορεί να βοηθήσει τον εαυτό του. Άρα, δεν μιλάμε για μόνιμη βοήθεια, αλλά για να βοηθήσουμε τους ανθρώπους να βοηθήσουν τον εαυτό τους (δηλαδή να αυτονομηθούν). Η αρχή της επικουρικότητας εισήχθη επίσημα στο δίκαιο της ΕΕ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 (σήμερα, κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΕ).

Ορισμός της Επικουρικότητας στο άρθρο 5: Όλα τα θέματα που δεν περιλαμβάνονται στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της ΕΕ (δηλαδή όλα τα θέματα που είναι κοινής αρμοδιότητας μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ) θα ρυθμίζονται από την παρέμβαση της ΕΕ μόνο εάν, και στον βαθμό που, οι στόχοι πολιτικής δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, είτε σε εθνικό είτε και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επομένως, η ΕΕ παρεμβαίνει συμπληρωματικά μόνο εάν ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επιδιώξει επαρκώς, είτε σε εθνικό είτε σε υποεθνικό επίπεδο, ορισμένους στόχους πολιτικής, και μόνο στο βαθμό που δεν μπορεί να το κάνει ικανοποιητικά. Για παράδειγμα, το περιβάλλον: οι νομοθεσίες σχετικά με το επίπεδο προστασίας και εφαρμογής δεν είναι επαρκείς σε όλα τα κράτη μέλη. Εκεί είναι που παρεμβαίνει η ΕΕ για να επιβάλει νομοθεσία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες της ΕΕ είναι πέντε:

- 1) Τελωνειακή Ένωση: Μπορεί να εφαρμοστεί μόνο ομοιόμορφα, διότι σε κάθε εμπόρευμα που εισάγεται σε μια ενιαία αγορά επιβάλλεται ενιαίος δασμός, που μπορεί να είναι μόνο ευρωπαϊκός.
- 2) Δίκαιο Ανταγωνισμού: Οι κανόνες ανταγωνισμού είναι απαραίτητοι για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς (που ονομάζεται εσωτερική αγορά). Για παράδειγμα, δεν μπορούν να υπάρξουν συγχωνεύσεις ή εξαγορές που μειώνουν τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά χωρίς ευρωπαϊκή έγκριση (στο βαθμό που οι συγχωνεύσεις δεν είναι μόνο εθνικές).
- 3) Νομισματική Πολιτική για την Ευρωζώνη.

- 4) Προστασία των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής.
- 5) Κοινή Εμπορική Πολιτική: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπραγματεύεται διεθνείς συνθήκες.

Έτσι, εκτός από αυτούς τους πέντε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ, η αρχή της επικουρικότητας ισχύει για όλους τους άλλους τομείς συναρμοδιότητας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της. Πρέπει να βρούμε έναν ρυθμιστή αρμοδιοτήτων, ο οποίος θα λέει κυριαρχικά ποιος κάνει τι και σε ποιο βαθμό.

Εδώ υπάρχουν δύο αντίθετα πολιτικά στρατόπεδα:

- 1) Όσοι θέλουν περισσότερες αρμοδιότητες που ασκούνται σε εθνικό (αποκεντρωμένο) επίπεδο. Αυτές είναι οι πολιτικές δυνάμεις υπέρ της επικουρικότητας. Είναι οι καθαρά δότριες χώρες (δηλαδή οι πλουσιότερες χώρες του Βορρά, π.χ. η Ολλανδία). Γι' αυτές, περισσότερη επικουρικότητα σημαίνει λιγότερες αρμοδιότητες της ΕΕ, λιγότερες πολιτικές της ΕΕ, λιγότερες δαπάνες της ΕΕ.
- 2) Εκείνοι που θέλουν περισσότερες αρμοδιότητες να ασκούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (πολιτικές δυνάμεις κατά της επικουρικότητας – κυρίως καθαρά λήπτριες χώρες του Νότιου), επειδή θέλουν περισσότερα χρήματα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Αυτά τα δύο στρατόπεδα προσπαθούν να ερμηνεύσουν υπέρ τους την αρχή της επικουρικότητας. Το πρώτο και το δεύτερο πρωτόκολλο που επισυνάπτονται στη Συνθήκη της Λισαβόνας ρυθμίζουν αυτή τη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία αποφασίζεται ποια είδη αρμοδιοτήτων θα κατανεμηθούν βάσει της αρχής της επικουρικότητας. Και τα εθνικά κοινοβούλια έχουν λόγο σε αυτό: πρόκειται να ασκήσουν την αρμοδιότητα ή να την παραχωρήσουν στην ΕΕ, απλώς και μόνο επειδή η εφαρμογή σημαίνει περισσότερες δαπάνες (ερευνητικά προγράμματα, τεχνική υποστήριξη). Σε αντίθετη περίπτωση, η υλοποίηση θα συγχρηματοδοτηθεί ή θα χρηματοδοτηθεί από την Ε.Ε. Επιπλέον, οι μη δημοφιλείς αποφάσεις νομοθετούνται καλύτερα σε επίπεδο ΕΕ, έτσι ώστε οι εθνικές πολιτικές ελίτ να αποφεύγουν το πολιτικό κόστος. Επιπλέον, πολλά εθνικά πολιτικά συστήματα συνειδητοποιούν ότι δεν ανταποκρίνονται στα βασικά διοικητικά πρότυπα. Έτσι, η ΕΕ είναι ένα μέσο παραγωγής και ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών (καλύτερη διαχείριση ανθρώπινων και υλικών πόρων – ορθολογισμός, από οικονομική άποψη). Διαχειρίζονται πιο ορθολογικά τους υλικούς και ανθρώπινους πόρους (η γνωστική μέθοδος: μάθηση από άλλους που το κάνουν καλύτερα).

Φάσεις της διαδικασίας:

- 1) 1η φάση: Όλες οι νομοθετικές προτάσεις, όταν εγκριθούν μέσω της εσωτερικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Εκτίμηση Επιπτώσεων, έγκριση από τη Νομική Υπηρεσία, παρουσίαση στο Κολέγιο των Επιτρόπων), αποστέλλονται απευθείας για αιτιολογημένη γνώμη στα προεδρεία των 27 εθνικών κοινοβουλίων, την ίδια στιγμή που αποστέλλονται και στο ΕΚ και στο Συμβούλιο.
- 2) 2η φάση: Τα εθνικά κοινοβούλια έχουν στη διάθεσή τους 8 εβδομάδες για να συζητήσουν αυτές τις προτάσεις και να καταλήξουν σε αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με τη συμβατότητα μεταξύ της νομοθετικής πρότασης και της αρχής της επικουρικότητας, με άλλα λόγια, εάν μια νομοθετική πρόταση δεν πρέπει να είναι ευρωπαϊκή πρόταση, αλλά εθνική.

Τι συμβαίνει κατά τη διάρκεια αυτών των 8 εβδομάδων (οι επιλογές των εθνικών κοινοβουλίων):

1) Να κάνουν ή να μην κάνουν κάτι. Η έκδοση αιτιολογημένης γνώμης είτε υπέρ είτε κατά της συμβατότητας των νομοθετικών προτάσεων με την αρχή της επικουρικότητας δεν αποτελεί υποχρέωση. Έτσι, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν την επιλογή να μην κάνουν τίποτα. Στην περίπτωση αυτή θεωρείται ότι η γνώμη είναι θετική. Η αποχή είναι υπέρ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

2) Να καταλήξουν σε αιτιολογημένη γνώμη. Πώς καταλήγει ένα Κοινοβούλιο σε αιτιολογημένη γνώμη; Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει τις δικές του εσωτερικές διαδικασίες και κανόνες. Η διαδικασία των 8 εβδομάδων ρυθμίζεται ως καθαρά εσωτερική υπόθεση κάθε ξεχωριστού εθνικού κοινοβουλίου (χωρίς κανόνες ΕΕ). Κατά τη διάρκεια αυτών των εβδομάδων, η Επιτροπή βοηθά τα εθνικά κοινοβούλια να ασκήσουν ενεργά αυτήν τη νέα (από το 2009) αρμοδιότητα. Τους βοηθά περιλαμβάνοντας στη δέσμη που στέλνει, εκτός από τη νομοθετική πρόταση, έκθεση για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Αυτή η έκθεση περιέχει δεδομένα (όχι οδηγίες) που τους βοηθούν να εργαστούν (γραφήματα, στατιστικά στοιχεία, ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες). Όλα αυτά τα δεδομένα δικαιολογούν την ανάγκη ανάληψης δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Έτσι, η Επιτροπή υποστηρίζει μια αρμοδιότητα της ΕΕ. Το πρωτόκολλο αριθ. 2 λέει ότι κάθε Κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους, καθώς ορισμένες χώρες έχουν δύο σώματα του Κοινοβουλίου (π.χ. Γερμανία, Γαλλία). Αλλά και τα μονοαιθουσιακά κοινοβούλια (π.χ. Ελλάδα, Δανία) έχουν δύο ψήφους. Η πρώτη περίπτωση είναι μια θετική ψήφος, δηλαδή ότι η ΕΕ πρέπει να προχωρήσει στη νομοθεσία. Η δεύτερη περίπτωση είναι αρνητική ψήφος, δηλαδή υπέρ της άσκησης της αρμοδιότητας σε εθνικό επίπεδο.

Μετά από 8 εβδομάδες, η Επιτροπή συγκεντρώνει αυτές τις ψήφους και τρία πράγματα μπορεί να συμβούν:

1) Πάνω από τα 2/3 των αιτιολογημένων γνώμων των κοινοβουλίων είναι θετικές (η πιο συχνή περίπτωση): το ΕΚ και το Συμβούλιο μπορούν να προχωρήσουν στη νομοθετική διαδικασία.

2) Επιλογή **«κίτρινης κάρτας»**: Τουλάχιστον το 1/3 ($27 \times 2 = 54/3 = 18$) των αιτιολογημένων γνώμων είναι αρνητικές, δηλαδή θεωρούν ότι η νομοθετική πρόταση πρέπει να ασκηθεί σε εθνικό επίπεδο. Τότε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει 3 τρόπους δράσης: Α) Διατήρηση της νομοθετικής πρότασης (να μην αλλάξει τίποτα). Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή εκδίδει σχετική ανακοίνωση (γιατί επιλέγει να διατηρήσει την πρόταση), Β) Τροποποίηση της αρχικής πρότασης, λαμβάνοντας υπόψη τις ενστάσεις, και εν μέρει συγγραφή εκ νέου της αρχικής νομοθετικής πρότασης. Γ) Ανάκληση της πρότασης. Έτσι, μια κίτρινη κάρτα δεν αποτελεί πραγματικό βέτο για τα εθνικά κοινοβούλια, καθώς δεν μπορεί να μπλοκάρει τη νομοθετική διαδικασία.

3) Επιλογή **«πορτοκαλί κάρτας»**: Η πλειοψηφία των αιτιολογημένων γνώμων των εθνικών κοινοβουλίων είναι αρνητική (28 ψήφοι), δηλαδή πιστεύουν ότι η νομοθετική πρόταση θα έπρεπε να έχει προετοιμαστεί σε εθνικό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επανεκτιμά την κατάσταση και έχει τρεις πιθανούς τρόπους δράσης: Α) Διατήρηση της πρότασης με έκδοση ανακοίνωσης, Β) Τροποποίηση της πρότασης, Γ) Ανάκληση της πρότασης.

Ποια είναι όμως η διαφορά μεταξύ της κίτρινης και της πορτοκαλί κάρτας;

Πορτοκαλί κάρτα: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ακόμη και αν διατηρήσει την πρόταση,

θα πρέπει να στείλει στο ΕΚ και στο Συμβούλιο όλες τις αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων, μαζί με τη δική της αιτιολογημένη γνώμη. Το ΕΚ και το Συμβούλιο θα έχουν ψηφοφορία για το θέμα της επικουρικότητας. Έτσι, η πορτοκαλί κάρτα προσθέτει ένα επιπλέον εμπόδιο στη νομοθετική διαδικασία. Μπορεί να δώσει στους δύο συννομοθέτες ένα δικαίωμα αρνησικυρίας (βέτο). Το ΕΚ δεν θα ασκήσει ποτέ βέτο επειδή η Επιτροπή και το ΕΚ είναι σύμμαχοι. Αλλά το Συμβούλιο μπορεί να ασκήσει βέτο. Εάν η ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου είναι κατά της νομοθετικής πρότασης, είναι μια καλή ευκαιρία να τη «σκοτώσει». Με αυτόν τον τρόπο, η διαδικασία δίνει την ευκαιρία στα εθνικά κοινοβούλια να έχουν μια έμμεση μορφή αρνησικυρίας.

Γιατί να μπούμε στον κόπο να δώσουμε στα εθνικά κοινοβούλια μια μορφή βέτο, έστω και έμμεσα, εξ αρχής; Δίνει στους πολίτες, μέσω των κοινοβουλίων τους, την ευκαιρία (εξουσία) να μπλοκάρουν νομοθεσία μέσω του Συμβουλίου. Η πορτοκαλί κάρτα έδωσε στο Συμβούλιο ένα δικαίωμα βέτο που δεν είχε. Η βρετανική κυβέρνηση με επικεφαλής τον Ντέιβιντ Κάμερον ήθελε μια διαδικασία **κόκκινης κάρτας**, δηλαδή ένα πραγματικό βέτο των εθνικών κοινοβουλίων στις νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αλλά αυτό δεν αποφασίστηκε ποτέ. Η επίσημη άποψη σχετικά με τη διαδικασία της πορτοκαλί κάρτας ήταν ότι θα μπορούσε να δώσει μεγαλύτερη νομιμοποίηση στις διαδικασίες. Αλλά αν χρειαζόμαστε περισσότερη νομιμοποίηση, γιατί να μην τη δώσουμε σε ευρωπαϊκό επίπεδο; Γιατί να μην εκλέγουμε μια ευρωπαϊκή κυβέρνηση; Αυτό φαίνεται ένα επιχείρημα που ηττάται απ' τον εαυτό του.

Έτσι, ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων έχει γίνει πιο σημαντικός λόγω αυτής της διαδικασίας. Πρέπει να αναδιοργανωθούν ώστε να ανταπεξέλθουν σε αυτήν τη νέα πρόκληση. Πρέπει να αναπροσαρμόσουν την εσωτερική τους λειτουργία έτσι ώστε να προσαρμοστούν με επιτυχία σε αυτήν τη νέα πρόκληση, γιατί τώρα έχουν ένα θεσμικό ρόλο στην ΕΕ που δεν είχαν πριν. Αυτό είναι κάτι θετικό, καθώς επιτρέπει στα μέλη των εθνικών κοινοβουλίων να εμπλακούν στην πολιτική της ΕΕ. Είναι μια ευκαιρία για «εξευρωπαϊσμό» των εθνικών εκπροσώπων (και του προσωπικού γενικότερα). Οι Ιταλοί το έχουν καταλάβει και αναπροσάρμοσαν το κοινοβούλιό τους έτσι ώστε να εκμεταλλευτούν αυτή την ευκαιρία.

Διάλεξη 7: Συγκριτική αξιολόγηση βέλτιστων πρακτικών σχετικά με την Αρχή της Επικουρικότητας

Η ελληνική περίπτωση

Πώς κατάφερε η Βουλή των Ελλήνων να ανταπεξέλθει σε αυτή τη νέα ευθύνη; Συστάθηκε νέα μόνιμη κοινοβουλευτική επιτροπή: Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (1/10 των εκλεγμένων βουλευτών). Και σε αυτή την επιτροπή έχουν δικαίωμα συμμετοχής, αλλά όχι ψήφου, οι 22 Έλληνες ευρωβουλευτές. Αυτοί οι 30 βουλευτές εκπροσωπούν όλα τα εκλεγμένα κόμματα στη Βουλή (αναλογική εκπροσώπηση).

Αρμοδιότητες της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (ΚΕΕΥ):

1) Η εξέταση των νομοθετικών πράξεων των Θεσμών της Ε.Ε. Η ΚΕΕΥ έχει το δικαίωμα να εκφράσει συμβουλευτική γνώμη, η οποία είναι το ίδιο πράγμα με την αιτιολογημένη γνώμη για την οποία μιλάει το Πρωτόκολλο αριθ. 2. Αυτή η γνώμη θα σταλεί στην Ολομέλεια της Βουλής (300 βουλευτές) και στην εθνική κυβέρνηση. Θα πρέπει να περιλαμβάνει και τη γνώμη της μειοψηφίας.

2) Η Ελληνική Κυβέρνηση αποστέλλει στον Πρόεδρο της Βουλής τις νομοθετικές προτάσεις της ΕΕ, αμέσως μετά την παραλαβή τους από το Συμβούλιο της ΕΕ (πράγμα που σημαίνει μια εβδομάδα χαμένη). Θέλουν να δείξουν συμβολικά ότι η κυβέρνηση είναι «το αφεντικό» της Βουλής. Ο Πρόεδρος της Βουλής έχει δύο επιλογές: α) να στείλει την πρόταση στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής, και/ή β) να την στείλει σε οποιαδήποτε άλλη αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, π.χ. την κοινοβουλευτική Επιτροπή Περιβάλλοντος. Μόνο που αυτό είναι παράλογο: Εάν ο Πρόεδρος επιλέξει να το στείλει και στις δύο επιτροπές, δημιουργεί μια συναρμοδιότητα, η οποία γενικά προκαλεί διοικητική παράλυση. Είναι πολύ δύσκολο και για τις δύο επιτροπές να συνεδριάσουν πολλές φορές για να συζητήσουν και να καταλήξουν σε αιτιολογημένη γνώμη. Οι συναρμοδιότητες ασκούνται πάντα πιο δύσκολα από περισσότερες από μία αρχές. Το σχέδιο γνωμοδότησης (όποια κοινοβουλευτική επιτροπή και να το έχει εκπονήσει) συνήθως πηγαίνει στην Ολομέλεια του Κοινοβουλίου για ψήφιση και γίνεται αιτιολογημένη γνώμη, που θα σταλεί πίσω στην ΕΕ (συνήθως οι βουλευτές της Ολομέλειας ψηφίζουν για κάτι που δεν γνωρίζουν).

Πρόταση: Τι θα έκανε τα πράγματα πιο ορθολογικά στην ελληνική περίπτωση;

1) Παραλείψτε εντελώς την κυβέρνηση. Η διαδικασία αφορά μια εισροή για την ΕΕ που παρέχεται από τα εθνικά κοινοβούλια και όχι από τις εθνικές κυβερνήσεις. Εξάλλου, η Συνθήκη ΕΕ μιλά μόνο για εθνικά κοινοβούλια.

2) Καθώς έχουμε μια εξειδικευμένη Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων που εκλέγεται για 4 χρόνια, συν τους ευρωβουλευτές (αυτό είναι το εθνικό φόρουμ για αυτές τις αιτιολογημένες γνώμες), ο Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων δεν πρέπει να έχει τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ πιθανών επιτροπών, αλλά θα έπρεπε να δίνει τον φάκελο ευθύς αμέσως στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Εάν η ΚΕΕΥ δεν πιστεύει ότι τα στοιχεία που διαθέτει είναι επαρκή, πιθανότατα θα ζητήσει από π.χ. την Επιτροπή Περιβάλλοντος να συμμετάσχει στη γνωμοδότηση, αλλά μόνο αφού η ΚΕΕΥ συντάξει γραπτή αιτιολογημένη γνώμη.

3) Εάν δεν υπάρχει αρκετός χρόνος, ο Πρόεδρος της Βουλής έχει τη δυνατότητα να παραλείψει την Ολομέλεια (ούτως ή άλλως, οι βουλευτές εκεί δεν καταλαβαίνουν πραγματικά τι ψηφίζουν).

4) Διοικητικό μέρος: Η Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Σχέσεων της Βουλής των Ελλήνων υποστηρίζει διοικητικά την ΚΕΕΥ. Υπάρχουν εκεί 3 Τμήματα, 2 από τα οποία αφορούν Ευρωπαϊκές Υποθέσεις. Τουλάχιστον ένα από αυτά θα πρέπει να είναι εξειδικευμένο στην εξέταση της αρχής της επικουρικότητας. Επιστημονικό μέρος: Υπάρχει η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (επιστημονική και τεχνική υποστήριξη για τη χάραξη πολιτικής). Εκεί λειτουργούν 2 Διευθύνσεις Επιστημονικών Σπουδών. Θα πρέπει να πάρουμε μία από τις δύο και να την εξειδικεύσουμε μόνο στην επιστημονική υποστήριξη της ΚΕΕΥ.

5) Αυτή η διαδικασία είναι επίσης μια μοναδική ευκαιρία για τη συμμετοχή των εθνικών πολιτικών κομμάτων στη χάραξη πολιτικής της ΕΕ με την παραγωγή ιδεών γι' αυτά τα θέματα. Αλλά τα εθνικά πολιτικά κόμματα είναι αυτόνομα. Δεν μπορεί να υπάρξει νομοθεσία για τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους. Δεν μπορούμε να επιβάλουμε την ενεργό συμμετοχή τους δια της νομοθεσίας. Ωστόσο, τα 30 μέλη της ΚΕΕΥ θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως σύνδεσμος μεταξύ της χάραξης πολιτικής της ΕΕ και των κομμάτων τους. Θα πρέπει να βρεθεί ένας μηχανισμός που να συνδέει την ΚΕΕΥ με τα κόμματα. Η δεύτερη ιδέα είναι να ενισχυθεί το προσωπικό των κομμάτων, να δοθεί περισσότερο εξειδικευμένο προσωπικό σε ευρωπαϊκές υποθέσεις. Για παράδειγμα, υπάρχουν διοικητικές γραμματείες για κάθε πολιτικό κόμμα, το προσωπικό των οποίων είναι αποσπασμένο. Θα πρέπει να εκπαιδευτούν σε Ευρωπαϊκές Υποθέσεις. Θα πρέπει επίσης να αποσπαστεί επιστημονικό προσωπικό για την υποστήριξη του έργου των βουλευτών σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας. Είναι μια ευκαιρία.

Η ιταλική περίπτωση

Το ιταλικό Κοινοβούλιο είναι διαιθουσιακό: αποτελείται από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία, οι οποίες, σύμφωνα με το Σύνταγμά τους, έχουν ίσες νομοθετικές εξουσίες. Οι Ιταλοί έχουν εισαγάγει νέες διαδικασίες για να επωφεληθούν όσο το δυνατόν περισσότερο από τις ευρωπαϊκές πολιτικές διαδικασίες. Το είδαν ως μια ευκαιρία να αναδιοργανώσουν το σύστημα λήψης αποφάσεων τους προκειμένου να μεγιστοποιήσουν το όφελος από την ένταξη της Ιταλίας στην ΕΕ. Το ιταλικό Κοινοβούλιο καταβάλλει σοβαρή προσπάθεια να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στην οικοδόμηση των ιταλικών θέσεων σχετικά με τα θέματα της ΕΕ.

Οι διαδικασίες είναι:

1) «Η υποχρέωση ενημέρωσης της Βουλής»: Η ιταλική κυβέρνηση έχει την υποχρέωση να ενημερώσει τις δύο αίθουσες του Κοινοβουλίου για τη συμμετοχή της Ιταλίας στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ. Αυτό παρέχει αποτελεσματική δημοκρατία, διαφάνεια και λογοδοσία. Πώς γίνεται αυτό; Α) Η ιταλική κυβέρνηση συντάσσει ετήσια έκθεση και την υποβάλλει στις δύο αίθουσες μέχρι τις 31 Ιανουαρίου κάθε έτους. Η έκθεση περιλαμβάνει τις δράσεις της Ιταλικής Μόνιμης Αντιπροσωπείας στην ΕΕ του προηγούμενου έτους (Ετήσια Έκθεση Δραστηριοτήτων της Μόνιμης Αντιπροσωπείας: βαθμός δέσμευσης για κάθε φάκελο, συμμαχίες, ψήφοι κ.λπ.). Β) Το δεύτερο μέρος της ετήσιας έκθεσης περιέχει τους προσανατολισμούς της Κυβέρνησης για το τρέχον έτος (τις εν εξελίξει νομοθετικές προτάσεις που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ του ΕΚ και του Συμβουλίου), και το ιταλικό Κοινοβούλιο δίνει τη δική του πολιτική θέση γι' αυτούς

τους εν εξελίξει νομοθετικούς φακέλους. Στη συνέχεια διεξάγεται κοινοβουλευτική συζήτηση και στις δύο αίθουσες, με τη συμμετοχή του Υπουργού Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Εκδίδεται ένα μη δεσμευτικό ψήφισμα, που περιέχει τις προτάσεις του ιταλικού Κοινοβουλίου προς την Κυβέρνηση (για άσκηση πολιτικής πίεσης). Έτσι, η πολιτική θέση του ιταλικού Κοινοβουλίου παίρνει τη μορφή ψηφίσματος που απευθύνεται στην Κυβέρνηση (δύο ψηφίσματα, ένα ανά κοινοβουλευτική αίθουσα). Εάν η πλειοψηφία είναι ευρεία, τότε η πολιτική πίεση είναι μεγάλη και η Κυβέρνηση δεν μπορεί εύκολα να αγνοήσει τα ψηφίσματα.

2) Προκειμένου το ιταλικό Κοινοβούλιο να εκτελέσει αποτελεσματικά αυτή την αποστολή, διεξάγεται κοινοβουλευτική συζήτηση για τα θέματα της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου, με έναν εκπρόσωπο (υπουργό) της Κυβέρνησης. Πρόκειται για μια προληπτική συζήτηση του Κοινοβουλίου με τον αρμόδιο Υπουργό για τα θέματα που πρόκειται να συζητηθούν στο Συμβούλιο. Οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Πολιτικών των δύο αιθουσών έχουν το δικαίωμα να καλούν δημόσιους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ιταλούς) που εργάζονται για το συγκεκριμένο φάκελο στις Γενικές Διευθύνσεις τους. Επίσης, οι ευρωβουλευτές μπορούν να προσκληθούν σε δημόσια ακρόαση.

3) Κάθε έκθεση κοινοβουλευτικής επιτροπής ψηφίζεται στην ολομέλεια και γίνεται ψήφισμα του ΕΚ. Πολλά ψηφίσματα ιδίας πρωτοβουλίας του ΕΚ δεν είναι δεσμευτικά. Οποιοδήποτε ψήφισμα του ΕΚ (δεσμευτικό ή μη) μπορεί να εγείρει συζήτηση στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή του ιταλικού Κοινοβουλίου. Αυτή η συζήτηση μπορεί να παράγει ως αποτέλεσμα ένα ψήφισμα: ένα μη νομοθετικό ψήφισμα του ιταλικού Κοινοβουλίου σχετικά με ένα νομοθετικό ή μη ψήφισμα του ΕΚ. Ο σκοπός αυτής της διαδικασίας είναι η άσκηση πολιτικής επιρροής (όλα μπορούν τελικά να τροποποιηθούν) προκειμένου το ΕΚ να γνωρίζει τη θέση του ιταλικού Κοινοβουλίου, καθώς και προκειμένου τα ψηφίσματα του ΕΚ να γίνουν γνωστά στο ιταλικό κοινό (για επικοινωνιακούς σκοπούς).

4) Η τέταρτη διαδικασία σχετίζεται στενότερα με την αρχή της επικουρικότητας. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Πολιτικών εκδίδει πάντα γνωμοδότηση για την επικουρικότητα, αλλά και κάποιες άλλες αρμόδιες επιτροπές της Βουλής, αν το θέλουν. Οποιαδήποτε κοινοβουλευτική επιτροπή έχει το δικαίωμα να ζητήσει από την ιταλική Κυβέρνηση μια έκθεση εμπειρογνωμοσύνης που περιέχει την «κατάσταση του παιχνιδιού» (state of play): αυτή είναι η κατάσταση των διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο ανά πάσα στιγμή (δηλαδή για το ποιοι είναι οι σύμμαχοι και οι αντίπαλοι της ιταλικής θέσης στο Συμβούλιο κ.λπ.). Η «κατάσταση του παιχνιδιού» περιλαμβάνει επίσης τις απόψεις των ατόμων που συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις, π.χ. αυτές των υπαλλήλων της Μόνιμης Αντιπροσωπείας που έχουν επιφορτιστεί με τον φάκελο. Έτσι, η γνώμη του ιταλικού Κοινοβουλίου θα αιτιολογηθεί καλύτερα εάν γνωρίζει την κατάσταση των διαπραγματεύσεων (πώς θα μπορούσαν να συμβιβαστούν τα ιταλικά συμφέροντα με άλλα εθνικά συμφέροντα και οι ποιες είναι οι απόψεις των εθνικών κυβερνήσεων γι' αυτά τα συμφέροντα). Ο στόχος αυτής της διαδικασίας είναι η καλύτερη κατανόηση των ιταλικών εθνικών συμφερόντων, όπως αυτά έχουν γίνει αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο Συμβούλιο, και οι πιθανοί συμβιβασμοί με άλλα εθνικά συμφέροντα.

5) Η πέμπτη διαδικασία ονομάζεται «Επιφύλαξη Κοινοβουλευτικής Εξέτασης» όλων των νομοθετικών προτάσεων που εκδίδει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Είτε το ιταλικό Κοινοβούλιο είτε η ιταλική Κυβέρνηση μπορούν να ζητήσουν την ενεργοποίηση αυτής της διαδικασίας. Σύμφωνα με αυτήν τη διαδικασία, για το χρονικό διάστημα που μια ιταλική κοινοβουλευτική επιτροπή εξετάζει μια νομοθετική πρόταση της Επιτροπής, η ιταλική κυβέρνηση «είναι σε επιφύλαξη», δηλαδή δεν επιτρέπεται να

ενεργεί καθόλου στο Συμβούλιο για 20 ημέρες (η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει από το Κοινοβούλιο να ενεργοποιήσει αυτή τη διαδικασία). Με άλλα λόγια, η κυβέρνηση είναι υπό επιφύλαξη και δεν της επιτρέπεται καθόλου να τοποθετηθεί ούτε να ψηφίσει. Ο λόγος γι' αυτό, εκτός από τη δημοκρατική λογοδοσία (πολιτική νομιμοποίηση) της Κυβέρνησης στο Κοινοβούλιο, είναι ότι είναι επίσης μια διαπραγματευτική στρατηγική στο Συμβούλιο για την ιταλική Κυβέρνηση (στρατηγική μόχλευσης: έχεις περισσότερη διαπραγματευτική δύναμη εκμεταλλευόμενος μια θέση αδυναμίας. Η όλη στρατηγική – η θέση της Κυβέρνησης είναι και η θέση του εθνικού Κοινοβουλίου – είναι πολλαπλασιαστής της διαπραγματευτικής ισχύος). Φυσικά, αυτό το χαρτί παίζει μόνο στα χέρια ενός κράτους που ήδη απολαμβάνει σημαντική ποσότητα πολιτικού κεφαλαίου (δηλαδή λαμβάνεται σοβαρά υπόψη από άλλα κράτη).

6) Κάθε Νοέμβριο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοινώνει όλες τις νομοθετικές προτάσεις που θα παρουσιάσει το επόμενο έτος, καθώς και κάποιες άλλες μη νομοθετικές προτάσεις. Αυτή η ανακοίνωση του προγράμματος εργασίας της Επιτροπής δημοσιεύεται. Έτσι, η έκτη διαδικασία είναι η «Εξέταση του Προγράμματος Εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από την Βουλή των Αντιπροσώπων». Το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής χωρίζεται σε θεματικές ανάλογα με τον τομέα πολιτικής και κάθε θεματική ανατίθεται σε μία κοινοβουλευτική επιτροπή: κάθε επιτροπή της Βουλής των Αντιπροσώπων θα αναλάβει την εργασία για το μέρος του προγράμματος εργασίας της Επιτροπής για το οποίο είναι αρμόδια αυτή η επιτροπή. Η διαδικασία είναι παρόμοια με αυτή του ΕΚ: ορίζεται ένας εισηγητής που θα συντάξει έκθεση. Αυτή η έκθεση ψηφίζεται σε κάθε κοινοβουλευτική επιτροπή. Όλες αυτές οι εκθέσεις θα εξεταστούν από την κοινοβουλευτική Επιτροπή Ευρωπαϊκών Πολιτικών (όπου οι Ιταλοί ευρωβουλευτές μπορούν να κληθούν να γνωμοδοτήσουν). Έτσι, η τελική έκθεση εκδίδεται από την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Πολιτικών. Αποστέλλεται στην Ολομέλεια και ψηφίζεται ψήφισμα. Αυτό το ψήφισμα θα εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές προς την κυβέρνηση. Μέσω αυτής της διαδικασίας, το Κοινοβούλιο προσπαθεί να επηρεάσει την Κυβέρνηση στις μελλοντικές της θέσεις όταν αυτές οι προτάσεις θα εκδοθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη διάρκεια του έτους.

Όλες αυτές οι διαδικασίες, εκτός από νομιμοποίηση και διαφάνεια, παρέχουν και διαπραγματευτική δύναμη και ενημέρωση στο κοινό.

Ένας άλλος θεσμός είναι η Ευρωπαϊκή Σύνοδος στο ιταλικό Κοινοβούλιο: Ένα «νομοσχέδιο για το δίκαιο της ΕΕ» υποβάλλεται επίσης ετησίως από την Κυβέρνηση στο Κοινοβούλιο, μαζί με την ετήσια έκθεση στην πρώτη διαδικασία. Αυτά τα δύο διαφορετικά πράγματα (το νομοσχέδιο για το δίκαιο της ΕΕ και η ετήσια έκθεση) αποτελούν την Ευρωπαϊκή Σύνοδο του ιταλικού Κοινοβουλίου. Τι είναι αυτό το νομοσχέδιο; Περιλαμβάνει όλες τις οδηγίες της ΕΕ που πρέπει να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο με τη μορφή Υπουργικών Αποφάσεων, Προεδρικών Διαταγμάτων κλπ. Κάθε χρόνο, η ιταλική Κυβέρνηση παρουσιάζει ένα σχέδιο νόμου με όλες τις οδηγίες που πρέπει να ενσωματωθούν στην ιταλική νομοθεσία. Η συζήτηση ξεκινά στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Πολιτικών στις δύο αίθουσες, αλλά και στην κοινοβουλευτική επιτροπή που είναι αρμόδια για κάθε συγκεκριμένο θέμα. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Πολιτικών θα εκδώσει γνώμη σχετικά με τη συμβατότητα όλων των επιμέρους τμημάτων αυτού του νομοσχεδίου με το δίκαιο της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι η Κυβέρνηση δεν θα μπορέσει να εκφυλίσει τις οδηγίες βάζοντας άλλα πράγματα σε αυτές, δίνοντας μια μορφή που δεν είναι συμβατή με το δίκαιο της ΕΕ. Αυτή η

διαδικασία βοηθά επίσης το δίκαιο της ΕΕ να γνωστοποιείται ευρύτερα στο κοινό, δηλαδή να γίνεται πιο ορατό στους πολίτες.

Πώς οργανώνονται οι Ιταλοί για να παράγουν επιστημονική ανατροφοδότηση στη χάραξη πολιτικής αναφορικά με την ΕΕ;

1) Το ιταλικό Κοινοβούλιο ανέλαβε πρωτοβουλία να ανοίξει Ειδικό Γραφείο Σχέσεων με την ΕΕ, με δύο έδρες, τη μία στη Ρώμη και την άλλη στις Βρυξέλλες. Σκοπός αυτής της πρωτοβουλίας είναι η παρέμβαση του ιταλικού Κοινοβουλίου απευθείας στη φάση που παράγονται οι πολιτικές της ΕΕ. Είναι κάτι σαν τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία στο Συμβούλιο. Αυτό το γραφείο παρακολουθεί στενά όλες τις δράσεις των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων (των τριών βασικών). Δίνει αναφορά στο ιταλικό Κοινοβούλιο. Αυτό εκφράζει μια προδραστική (proactive) θέση. Το Γραφείο επεμβαίνει και εμπλέκεται κατά την προνομοθετική φάση. Λειτουργεί επίσης ως λόμπι, καθώς προωθεί συνεδριάσεις, εκδηλώσεις, συνέδρια, συναντήσεις μεταξύ εκπροσώπων Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και του ιταλικού Κοινοβουλίου.

2) Το ιταλικό Κοινοβούλιο έχει ιδρύσει την Υπηρεσία Μελετών, η οποία συγκεντρώνει όλους τους επιστημονικούς εμπειρογνώμονες. Υπάρχει ένα εξειδικευμένο τμήμα αυτής της υπηρεσίας για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις. Αυτό το τμήμα λειτουργεί σε στενή συνεργασία με τα άλλα τμήματα και παράγει έργο για τους βουλευτές κατά τη διάρκεια αυτών των 6+1 διαδικασιών.

Διάλεξη 8: Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

1. Ιστορική προέλευση: προέρχεται από την έννοια «Εταιρική Διακυβέρνηση»
2. Ορισμός της έννοιας
3. Συστατικά στοιχεία της έννοιας
4. Εργαλειοθήκη διακυβέρνησης (ρυθμιστικά και μη ρυθμιστικά εργαλεία)

Ιστορική προέλευση: Η «Εταιρική Διακυβέρνηση» προέρχεται από τις λέξεις «Εταιρεία» και «Διακυβέρνηση» και υποδηλώνει τον τρόπο διοίκησης ή διαχείρισης μιας εταιρείας. Η έννοια της «Εταιρικής Διακυβέρνησης» εμφανίζεται στα τέλη της δεκαετίας του 1970, αλλά οι ανώνυμες εταιρείες είναι παρούσες εδώ και τουλάχιστον δύο αιώνες. Η ανώνυμη εταιρεία είναι η κύρια κινητήρια δύναμη της καπιταλιστικής ανάπτυξης. Το βασικό χαρακτηριστικό των ανώνυμων εταιρειών είναι ο διαχωρισμός μεταξύ της περιουσίας των μετόχων και της περιουσίας (περιουσιακών στοιχείων) της εταιρείας. Όταν αγοράζει κανείς μετοχές, είναι υπεύθυνος, ως μέτοχος, μόνο για τις υποχρεώσεις της εταιρείας μέχρι το ποσό των μετοχών του: μπορεί να χάσει χρήματα, αλλά μόνο τα χρήματα που έχει τοποθετήσει σε μετοχικό κεφάλαιο. Εάν η εταιρεία πτωχεύσει, ο μέτοχος δεν μπορεί να χάσει την ιδιωτική του περιουσία (διαχωρισμός μεταξύ του εταιρικού κεφαλαίου – το άθροισμα των μετοχών – και της περιουσίας των μετόχων). Ο κίνδυνος για τον κάθε μέτοχο είναι μέχρι το ποσό των μετοχών που έχει αγοράσει. Αυτό είναι ένα κίνητρο για τους απλούς ανθρώπους να αγοράσουν μετοχές λόγω της προσδοκίας κέρδους και του περιορισμένου ποσού της ευθύνης (ρίσκου). Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να συγκεντρωθεί πολύ κεφάλαιο, το οποίο αποτέλεσε κινητήρα για επενδύσεις, ανάπτυξη, θέσεις εργασίας και γενικά για την άνοδο του καπιταλισμού στη δεκαετία του 1870, μετά τον Αμερικανικό Εμφύλιο Πόλεμο. Στις αρχές του 20ου αιώνα, είχαμε τεράστιες καθετοποιημένες εταιρείες, π.χ. την Ford Corporation. Όλα ήταν συγκεντρωμένα, από τον αρχικό σχεδιασμό του αυτοκινήτου, την έρευνα και ανάπτυξη, την παραγωγική διαδικασία, μέχρι τις πωλήσεις, τη διανομή και τις υπηρεσίες, σε μια τεράστια γραμμή παραγωγής. «Καθετοποίηση» σημαίνει ότι όλα γίνονται από μία εταιρεία. Αυτό το πρωτότυπο της εταιρείας παράγει μαζικά (χιλιάδες αυτοκίνητα την ημέρα). Αυτός ο τύπος εταιρείας αφορά μαζική και στερεότυπη παραγωγή (όχι πολλά διαφορετικά μοντέλα). Η εταιρεία μειώνει το κόστος παραγωγής και μπορεί να παράγει προϊόντα μαζικής κατανάλωσης για όλους τους ανθρώπους (όχι μόνο τους πλούσιους). Αυτή η εταιρεία επιτυγχάνει οικονομίες κλίμακας: αυτή η έννοια αναφέρεται στο μειωμένο κόστος ανά μονάδα παραγωγής που προκύπτει από την αυξημένη συνολική παραγωγή ενός προϊόντος. Εκτός από το τεράστιο κέρδος, υπάρχει και περιθώριο για περισσότερες επενδύσεις για νέο τεχνολογικό εξοπλισμό ώστε να ανέβει ακόμη περισσότερο το μέγεθος της παραγωγής. Περισσότερα κέρδη, περισσότερες επενδύσεις, περισσότερη κατανάλωση: όλοι είναι ευχαριστημένοι. Αυτή είναι η ίδια η ουσία του καπιταλισμού. Όλα αυτά κράτησαν έναν αιώνα, μέχρι τη δεκαετία του 1970. Στη συνέχεια, η έννοια της «εταιρείας» άλλαξε και η έννοια της «διακυβέρνησης» έκανε την εμφάνισή της.

Δύο είναι οι κύριοι παράγοντες που έφεραν αυτήν τη σταδιακή αλλαγή στην οργάνωση της παραγωγής και στη δομή της εταιρείας: 1) Η παγκοσμιοποίηση και 2) η πολυπλοκοποίηση. Ο συνδυασμός των δύο παραγόντων έφερε την αλλαγή στη δομή του καπιταλισμού. Η έννοια της Διακυβέρνησης εξηγεί και ρυθμίζει το νέο φαινόμενο.

1) Παγκοσμιοποίηση. Στην οικονομία, αυτό έχει κυρίως την έννοια της ελεύθερης διακρατικής ροής κεφαλαίων. Είναι η σταδιακή κατάργηση κάθε μορφής εθνικών κεφαλαιακών ελέγχων: χωρίς τελωνεία και δασμούς και οικοδόμηση κοινών αγορών μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Τώρα οι καπιταλιστές μπορούν να μεταφέρουν τα χρήματά τους σε όλο τον κόσμο και να έχουν κέρδη παραγωγικότητας από το χαμηλότερο μοναδιαίο κόστος. Η διακρατική ροή κεφαλαίων σημαίνει ότι δεν υπάρχει πλέον ανάγκη συγκέντρωσης των παραγωγικών μονάδων σε ένα μέρος. Άρα, η παγκοσμιοποίηση επιφέρει αποκέντρωση της παραγωγής. Αποσπώνται μέρη της παραγωγής και στέλνονται αλλού. Οι επιχειρήσεις μπορούν επίσης να επωφεληθούν από την τοπική έρευνα, η οποία θα τους δώσει νέες επιλογές για περισσότερη εξειδίκευση (ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα). Εξαιτίας αυτού, τα μοντέλα είναι όλο και λιγότερο στερεότυπα. Υπάρχει ολοένα και μεγαλύτερη διαφοροποίηση των προϊόντων. Η παραγωγή είναι πιο κατακερματισμένη. Η εταιρεία δεν είναι πλέον καθετοποιημένη. Υπάρχουν πολλές εταιρείες που παράγουν πολλά μέρη του προϊόντος. Συνδέονται με υπεργολαβία.

2) Πολυπλοκοποίηση: Η παγκοσμιοποίηση έφερε την πολυπλοκοποίηση της παραγωγής: Δεν υπάρχει πλέον μια τεράστια γραμμή παραγωγής σε ένα μέρος, με ένα διοικητικό συμβούλιο, όπως πριν. Τώρα, το προϊόν αλλάζει, καθώς διαφοροποιείται, συνεχώς: υπάρχει ένας αγώνας δρόμου για την ανταγωνιστικότητα και αυτός πηγαίνει όλο και πιο γρήγορα. Αυτός είναι ο σύγχρονος καπιταλισμός. Η από πάνω προς τα κάτω, ιεραρχική, ομοιόμορφη διαχείριση (δίνοντας εντολές που εκτελούνται) δεν είναι πλέον δυνατή. Ο καπιταλισμός έχει γίνει ένα παγκοσμιοποιημένο δίκτυο. Τώρα, πρέπει να συνεργαστείς με εκατοντάδες μονάδες παραγωγής, εργαστήρια, συνεργεία ελέγχου, μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Αυτές οι εταιρείες λειτουργούν – λίγο πολύ – αυτόνομα, μόνο που έχουν σύνδεσμο με τη μητρική εταιρεία, π.χ. έχουν συμβόλαιο αποκλειστικότητας για προϊόντα που πωλούν, αλλά δεν δέχονται εντολές. Αυτή είναι μια νέα μορφή συνεταιριστικού καπιταλισμού. Εκεί μπαίνει η έννοια της Διακυβέρνησης. Η διακυβέρνηση των εταιρειών είναι ένας τρόπος διαχείρισης πολύπλοκων, αποκεντρωμένων οντοτήτων που σχηματίζουν δίκτυα, και όχι πλέον καθετοποιημένες διαδικασίες παραγωγής, με ένα κοινό στόχο. Αυτό έχει δημιουργήσει το εταιρικό δίκαιο και τα έθιμα και τις πρακτικές για την εταιρική διαχείριση. Έτσι, η έννοια της Διακυβέρνησης προέρχεται από τις εταιρείες και μεταφέρθηκε στην πολιτική επιστήμη και στις δημόσιες πολιτικές στα τέλη της δεκαετίας του 1990.

Ένα παράδειγμα των διαρθρωτικών αλλαγών της εταιρείας: Πριν είχαμε ένα διοικητικό συμβούλιο (όπως στο στρατό). Τώρα, υπάρχουν εποπτικά συμβούλια. Τα μέλη τους είναι ανεξάρτητα από τη διοίκηση της εταιρείας, αλλά πληρώνονται από την εταιρεία για να επιβλέπουν την παραγωγή σε όλες τις σύνθετες μονάδες της και να αξιολογούν τον σεβασμό των εσωτερικών ή εξωτερικών κανόνων ποιότητας της εταιρείας. Δεν παίρνουν αποφάσεις. Κάνουν αναφορές και εκδίδουν συστάσεις στο Διοικητικό Συμβούλιο. Είναι ανεξάρτητοι ώστε να είναι αντικειμενικοί (π.χ. σκάνδαλο εκπομπών ντίζελ Volkswagen 2015).

Έτσι, σήμερα, δεν έχουμε μια από πάνω προς τα κάτω, ιεραρχική, κάθετη εταιρεία, η οποία διοικείται με ομοιόμορφο τρόπο, αλλά οι λειτουργίες δικτυώνονται, αποκεντρώνονται και ανατίθενται σε εξωτερικούς συνεργάτες, λόγω της Διακυβέρνησης στη σύγχρονη εταιρεία. Αυτή η έννοια μεταφέρθηκε στην πολιτική, και συγκεκριμένα στην πολιτική της ΕΕ. Η ΕΕ έχει περίπου τις ίδιες κύριες ιδιότητες με το μοντέλο διακυβέρνησης, π.χ. δεν έχει μόνο μία κεντρική αρχή λήψης

αποφάσεων. Είναι μια σύνθετη, πολυεθνική και πολυπολιτισμική οντότητα, με διαφορετικά πολιτικά συστήματα και οικονομίες. Στη δεκαετία του 1990, η Εταιρική Διακυβέρνηση μεταφέρθηκε στην ΕΕ. Το 2001, η ΕΕ εξέδωσε τη «Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση», το συστατικό κείμενο της έννοιας.

2. Ορισμός της διακυβέρνησης στην ΕΕ: Η διακυβέρνηση αναφέρεται σε διαδικασίες, δομές, κανόνες, νόρμες και αξίες, μέσω των οποίων μπορούν να κατευθύνονται και να συντονίζονται συλλογικές δραστηριότητες. Αυτό το μοντέλο δεν αναφέρεται σε εντολές (εντολές - αλυσίδα εντολών, όπως στον στρατό), γιατί αυτό το μοντέλο δεν έχει κανενός είδους δομική, από πάνω προς τα κάτω, κάθετη ιεραρχία. Δεν υπάρχει ενιαία αρχή που να παράγει αποφάσεις. Αντίθετα, υπάρχει η έννοια του συντονισμού. Ο συντονισμός είναι η διαδικασία συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών παικτών (παραγόντων). Οι οντότητες που συντονίζονται έχουν διαφορετικές δομές, διαφορετικούς εσωτερικούς κανόνες, διαφορετικές νοοτροπίες (κουλτούρες), αλλά όλες συμφωνούν να συνεργαστούν για έναν κοινό στόχο. Το μοντέλο βασίζεται στην έννοια της εταιρικής σχέσης (συμφωνίες μεταξύ εταίρων).

Τι κάνει αυτούς τους παίκτες να θέλουν να εμπλακούν; Η έννοια του διακυβευματος: «Παίρνω ένα ρίσκο, καθώς θέλω να κερδίσω κάτι από αυτό». «Ως διακυβευματούχος, έχω ενδιαφέρον για το τελικό προϊόν της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Θέλω η διαδικασία να φέρει κάποια οφέλη για μένα». Όλα βασίζονται στο συντονισμό μέσω μιας εταιρικής σχέσης διακυβευματούχων (οριζόντιο μοντέλο).

Τύποι διακυβευματούχων / ενδιαφερομένων μερών στη λήψη αποφάσεων στην ΕΕ:

- 1) Κυβερνήσεις, Εθνικά Κοινοβούλια (Επικουρικότητα)
- 2) Δημόσιοι Φορείς
- 3) Επίσημα Γνωμοδοτικά Όργανα
- 4) ΜΚΟ
- 5) Ιδιωτικές Εταιρείες
- 6) Πανεπιστήμια και Ερευνητικά Ιδρύματα (παραγωγή και διάδοση γνώσης)
- 7) Κοινωνικοί Εταίροι (Εργοδότες / Εργαζόμενοι)
- 8) ΜΜΕ.

Όλοι θέλουν να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων, αλλά συμμετέχουν και στην εφαρμογή των πολιτικών. Όλοι πρέπει να συνεργάζονται σε κάθετα και οριζόντια δίκτυα.

3. Τα Συστατικά Στοιχεία του Μοντέλου Διακυβέρνησης (τα στοιχεία που ισχύουν πάντα όταν έχουμε να κάνουμε με διακυβέρνηση):

1) Συμμετοχή: Η συμμετοχή διαφορετικών ενδιαφερομένων μερών στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών (συμμετοχικό μοντέλο λήψης αποφάσεων).

2) Οριζόντια ολοκλήρωση: Είναι μια δομημένη συνεργασία μεταξύ διαφορετικών τομέων πολιτικής και των αντίστοιχων διοικητικών τους υπηρεσιών (ή κυβερνητικών κλάδων). Άνθρωποι από διαφορετικά υπουργεία πρέπει να παράγουν και επίσης να εφαρμόζουν πολιτικές από κοινού με άλλους τομείς της κυβέρνησης. Οι τομείς πολιτικής και οι αντίστοιχες διοικητικές τους υπηρεσίες λειτουργούσαν στεγανά. Τώρα πρέπει να συνεργάζονται με δομημένο τρόπο, σε μόνιμη βάση (άτομα που συνεργάζονται αλλά ανήκουν σε διαφορετικά τμήματα, π.χ. Μόνιμοι Αντιπρόσωποι και Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού στο Υπουργείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων). Χρειάζεται να συνεργάζονται σε οριζόντια βάση συναδέλφους από άλλα τμήματα

(«καταργήστε τα εμπόδια» μεταξύ διαφορετικών τμημάτων και αναγκάστε τα να συνεργαστούν προκειμένου να παράγουν συνεταιρικές πολιτικές, καθώς οι πολιτικές έχουν προεκτάσεις σε περισσότερους από έναν τομείς πολιτικής). Ο σχεδιασμός πολιτικής πρέπει να συντονιστεί από την αρχή. Αυτή είναι η έννοια της Οριζόντιας Ολοκλήρωσης.

3) Κάθετη ολοκλήρωση: Δεν αναφέρεται στην ιεραρχία από πάνω προς τα κάτω, αλλά στα διαφορετικά επίπεδα λήψης αποφάσεων και στην εξωτερική ανάθεση (αποκέντρωση) αρμοδιοτήτων, από το ανώτερο στο κατώτερο επίπεδο λήψης αποφάσεων, δηλαδή ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό. Ο προγραμματισμός της χρηματοδότησης αποφασίζεται και στα τρία επίπεδα (π.χ. Πολιτική Συνοχής) μέσω της επικουρικότητας.

4) Εκσυγχρονισμός Δημόσιας Διοίκησης: Έχει να κάνει με μόνιμη κινητικότητα ανθρώπινου δυναμικού εντός του δημόσιου τομέα και με μόνιμη αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών (αλλαγή αρμοδιοτήτων και θέσεων). Επίσης, οι δημόσιες υπηρεσίες επαναξιολογούνται ανάλογα με τις ανάγκες που προκύπτουν από την αξιολόγηση. Αναδιοργανώνονται συνεχώς. Αυτό οφείλεται στην οριζόντια και κάθετη ολοκλήρωση. Είναι πιο εύκολο να συνεργαστείς όταν έχεις εμπειρία από πολλές θέσεις εργασίας.

5) Διαδικασίες διαπραγμάτευσης: Αντί για ιεραρχικές, από πάνω προς τα κάτω αποφάσεις.

6) Διεύρυνση της λήψης αποφάσεων ενσωματώνοντας / λαμβάνοντας υπόψη και άτυπους κανόνες (soft law) δίπλα σε τυπικούς κανόνες (σκληρό δίκαιο, υποχρεώσεις – κυρώσεις). Τι προσφέρουν οι άτυποι κανόνες που δεν μπορούν να προσφέρουν οι τυπικοί κανόνες; Μπορεί κανείς να κινητοποιήσει ευκολότερα τους διακυβευματούχους (να συγκεντρώσει περισσότερους ανθρώπους), καθώς δεν είναι υποχρεωμένοι να ακολουθούν επίσημους κανόνες. Είναι καλύτερο για τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, την ένταξη, τη συμμετοχή και τη συνεργασία. Αυξάνει επίσης την ευαισθητοποίηση: οι άνθρωποι καταλαβαίνουν καλύτερα, κάτι που δεν συμβαίνει όταν εστιάζεις στην εφαρμογή ενός κανόνα.

7) Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα: Στο κλασικό μοντέλο κυβέρνησης, όλα γίνονται από κυβερνητικούς παράγοντες. Τώρα έχουμε ενδιαφερόμενους φορείς που προέρχονται και από τον μη κυβερνητικό τομέα. Είναι θέμα πρακτικότητας, αφού το δημόσιο χρήμα δεν επαρκεί (π.χ. για έρευνα, κατασκευή και συντήρηση σχολείων κ.λπ.). Οι εταίροι του ιδιωτικού τομέα σχεδιάζουν και εκτελούν έργα δημοσίου συμφέροντος.

8) Συλλογική Μάθηση: Η γνώση που παράγεται κατά την διάρκεια του σχεδιασμού και της εφαρμογής πολιτικής, π.χ. σε ερευνητικά έργα. Η ΕΕ θέλει να βεβαιωθεί ότι έχουν συμμετάσχει και άλλοι παράγοντες, με την έννοια της διάδοσης των αποτελεσμάτων στο ευρύ κοινό (γνώση που έχει αποκτήσει κανείς μέσω έρευνας). Αυτό είναι ένα κεφάλαιο γνώσης που προωθείται στην κοινωνία των πολιτών με τον προγραμματισμό εκδηλώσεων επικοινωνίας, επισκέψεις σχολείων, συνέδρια, επισκέψεις σε δημόσιες υπηρεσίες. Κάθε συλλογική διαδικασία παράγει κάποια γνώση: μια δευτερεύουσα δραστηριότητα παράγεται λόγω της πρωταρχικής δραστηριότητας (γνώση που έχει αποκτηθεί λόγω μιας άλλης διαδικασίας). «Κοινωνικό Κεφάλαιο»: Συλλογική μάθηση σε άλλους από αυτούς που έχουν συμμετάσχει στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικής.

Διάλεξη 9: Εργαλειοθήκη για τη διακυβέρνηση και τη ρύθμιση της ΕΕ

Ονομάζω «**Ρυθμιστική Εργαλειοθήκη**» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το σύνολο των διαθέσιμων ρυθμιστικών εργαλείων που χρησιμοποιεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πριν από την έναρξη οποιασδήποτε νομοθετικής διαδικασίας. Η Ρυθμιστική Εργαλειοθήκη αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του μοντέλου Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης.

Γιατί είναι τόσο σημαντική η ρυθμιστική εργαλειοθήκη; Επειδή στην ΕΕ η σχέση μεταξύ της έκφρασης πολιτικής βούλησης και της παραγωγής νομοθεσίας δεν είναι ευθεία, δεν πρόκειται για ένα γραμμικό μονοπάτι που να συνδέει τα δύο. Εάν υπάρχει πολιτική βούληση να ρυθμιστεί κάποια δραστηριότητα, αυτό από μόνο του δεν συνεπάγεται απαραίτητα νομοθεσία στην ΕΕ. Δεν λαμβάνουν όλα τα είδη ρυθμιστικής παρέμβασης τη μορφή επίσημης νομοθεσίας. Και αυτή η επιλογή γίνεται στην προνομοθετική φάση (την φάση πριν από την παρουσίαση των νομοθετικών προτάσεων).

Προνομοθετική φάση: είναι η χρονική περίοδος κατά την οποία γίνεται μια τέτοια στρατηγική επιλογή λήψης απόφασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως προς το είδος των ρυθμιστικών εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν και σε ποιον συνδυασμό. Εργαλειοθήκη: είναι 9 εργαλεία, που έχουν νόημα στο σύνολό τους, επειδή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να πειραματιστεί με ένα σύνολο εργαλείων (π.χ. $A1+B1+Γ1$) ή με μια σειρά εργαλείων (την οποία ονομάζω «ρυθμιστικό μονοπάτι»).

Εννέα εργαλεία που μπορούν να συνδυαστούν:

1) Η πρώτη επιλογή που μπορεί να γίνει είναι αν θα υπάρξει ή όχι κάποιου είδους ρύθμιση μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας ή ενός τομέα πολιτικής ή αν θα πρέπει μάλλον να αφήσουμε τα πράγματα ως έχουν (status quo). Παράδειγμα: Ρύθμιση περιαγωγής κινητής τηλεφωνίας από χώρες του εξωτερικού. Η ρύθμιση πραγματοποιήθηκε επειδή υπήρχαν τεράστιες διαφορές μεταξύ των τελών περιαγωγής των διαφορετικών κρατών μελών (τέλη που χρεώνονται από τους τηλεπικοινωνιακούς φορείς). Λόγω του ανοίγματος των αγορών και του αυξημένου και έντονου ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων τηλεπικοινωνιών, μειώθηκε το περιθώριο κέρδους τους. Έτσι, ορισμένοι σκέφτηκαν ότι θα μπορούσαν να αντισταθμίσουν μέρος της ζημίας χρεώνοντας περισσότερο τους καταναλωτές (κατάληψη της αγοράς – ρυθμιστική αποτυχία). Έτσι, εάν ο Επίτροπος και ο Γενικός Διευθυντής αποφασίσουν ότι θα πρέπει να υπάρξει κάποιου είδους ρύθμιση, θα ανοίξουν την εργαλειοθήκη και θα επιλέξουν ένα επίπεδο εργαλείων.

2) Εξέταση των πιθανών ρυθμιστικών εργαλείων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν: Οι κανόνες εδώ είναι δύο: α) πρέπει πάντα να εξεταστεί το ενδεχόμενο χρήσης εργαλείων επιπέδου Α και επίσης β) πρέπει πάντα να προηγηθεί χρήση εργαλείου/ων επιπέδου Β προτού χρησιμοποιήσετε επίπεδο Γ (δεν υπάρχει άμεση σύνδεση μεταξύ της πολιτικής βούλησης και της νομοθεσίας). Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ένα από τα βασικά στοιχεία του μοντέλου διακυβέρνησης είναι ότι δεν πρέπει να παράγετε άμεση νομοθεσία προτού χρησιμοποιήσετε και πειραματιστείτε με άλλους

τύπους ρυθμίσεων («μην παράγετε περισσότερη νομοθεσία από αυτήν που πραγματικά χρειάζεται»).

A. Το επίπεδο A έχει δύο εργαλεία (A1: Αυτορρύθμιση και A2: Συρρύθμιση).
Κανόνας: η ρυθμιστική ένταση αυξάνεται από το ένα επίπεδο στο άλλο (όπως οι ταχύτητες ενός αυτοκινήτου). Άρα, το A1 είναι μικρότερης έντασης από το A2, το B1 και ούτω καθεξής. Το βέλος δείχνει την αυξανόμενη ρυθμιστική ένταση. Η «ρυθμιστική ένταση» αναφέρεται στον εκάστοτε βαθμό υποχρεωτικότητας / δεσμευτικότητας της ρύθμισης.

A1. Αυτορρύθμιση: Η αυτορρύθμιση είναι η ρύθμιση μιας δραστηριότητας ή ενός τομέα πολιτικής από κάποιο αντιπροσωπευτικό σώμα των ενδιαφερομένων μερών που εμπλέκονται σε αυτήν τη δραστηριότητα ή τον τομέα πολιτικής, χωρίς την παρέμβαση ή τον έλεγχο οποιουδήποτε εξωτερικού παράγοντα. Στο παράδειγμα της περιαγωγής, ποιος είναι ο αντιπροσωπευτικός φορέας; Μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία εταιρειών τηλεπικοινωνιών. Αυτή θα παράγει κάποιους κανόνες που θα απευθύνονται μόνο στις ίδιες τις εταιρείες και δεν θα υπόκεινται σε κανέναν εξωτερικό έλεγχο. Εάν παραβιαστούν αυτοί οι κανόνες, τότε δεν θα συμβεί τίποτα (καμία κύρωση, που σημαίνει καμία έννομη συνέπεια – «Συμφωνία κυρίων»).

Πότε είναι η αυτορρύθμιση καλή επιλογή για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή; Υπάρχουν δύο πιθανές αιτιολογίες για την αυτορρύθμιση: 1) Η ανάγκη πολύ ελαφριάς ρύθμισης ώστε να αφεθεί μια νέα δραστηριότητα ή μια καινοτομία να αναπτυχθεί όσο το δυνατόν περισσότερο και όσο το δυνατόν ταχύτερα, καθοδηγούμενη από την αγορά και όχι από το κράτος. Σε μια τέτοια περίπτωση, μια αυστηρή ρύθμιση θα υπονόμει πιθανώς τη δραστηριότητα ή την καινοτομία. 2) Η προσδοκία ότι οι Ευρωπαίοι διακυβευματούχοι μπορούν να αποκτήσουν ή ανακτήσουν ανταγωνιστικότητα έναντι των διεθνών ανταγωνιστών τους, δηλαδή να αποσπάσουν ένα σημαντικό μερίδιο της διεθνούς αγοράς, όπου υπάρχει έντονος διεθνής ανταγωνισμός για μια παγκόσμια αγορά. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η διαφήμιση. Η διαφήμιση πρέπει να είναι στοχευμένη ώστε να είναι αποτελεσματική. Οι άνθρωποι δανείζουν τα δεδομένα τους, είτε το ήθελαν είτε όχι. Δεν υπάρχει ρύθμιση σε αυτόν τον τομέα (π.χ. διαφημίσεις στο Facebook). Καθώς οι Αμερικανοί έχουν το μονοπώλιο αυτής της επιχείρησης, θέλουν να ρυθμίσουν ελαφρά το πεδίο (αυτορρύθμιση).

Το παράδειγμα της περιαγωγής το 2005: Υπήρξε μια «συμφωνία κυρίων» των Ευρωπαϊκών εταιρειών τηλεπικοινωνιών να μην χρεώνουν υπερβολικά και να μην αφήνουν μεγάλες διαφορές στις τιμές μεταξύ των χωρών, αλλά χωρίς αποτελέσματα. Όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφού παρακολούθησε την αυτορρύθμιση, εκτίμησε ότι δεν υπήρχε πραγματικό όφελος για τους καταναλωτές, τότε προχώρησε σε αλλαγή του ρυθμιστικού εργαλείου που χρησιμοποιήθηκε.

A2. Συρρύθμιση: Η συρρύθμιση (από κοινού ρύθμιση) είναι η ίδια με την αυτορρύθμιση, με τη μόνη διαφορά ότι ο σεβασμός/η τήρηση των κανόνων που παράγει το αντιπροσωπευτικό σώμα των ενδιαφερομένων μερών πλέον αποδίδεται ως καθήκον σε κάποια δημόσια αρχή, συνήθως ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Η παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής των κανόνων που παράγονται από την αυτορρύθμιση θα γίνεται από δημόσια αρχή, η οποία θα εξετάσει το ενδεχόμενο – και τελικά μπορεί – να επιβάλει κυρώσεις. Στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων, αυτή η κρατική αρχή είναι μια Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή που αποτελείται από εξειδικευμένο προσωπικό και γενικά εκτιμάται περισσότερο από τα ενδιαφερόμενα

μέρη από ό,τι οι κρατικές υπηρεσίες. Κάθε χώρα έχει μια Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή για τις τηλεπικοινωνίες.

B. Επίπεδο B: Προνομοθετικά εργαλεία (που χρησιμοποιούνται πριν από τη νομοθεσία)

B1. Ανακοίνωση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Αυτό είναι ένα μη νομοθετικό έγγραφο που εκδίδεται από την Επιτροπή, το οποίο κοινοποιεί ιδέες πολιτικής για κάποια δραστηριότητα ή τομέα πολιτικής. Ανακοινώνει στο κοινό τι πιστεύει η Επιτροπή για π.χ. την περιαγωγή. Συχνά (όχι πάντα) προαναγγέλλει σε γενικές γραμμές το περιεχόμενο μιας πιθανής μελλοντικής νομοθεσίας. Κατ' αρχήν όμως μια ανακοίνωση παρουσιάζει το status quo, δηλαδή της τρέχουσας κατάστασης (τι συμβαίνει στον τομέα της πολιτικής αυτήν τη στιγμή). Ποιος είναι ο σκοπός μιας ανακοίνωσης; 1) Διαφάνεια (μία από τις βασικές αρχές των στόχων διακυβέρνησης στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση του 2001). 2) Συνέπεια στις ιδέες. Οι αλλαγές ενδέχεται να παρέχουν κάποιο προσανατολισμό στο πεδίο, και 3) Συμμετοχική δημοκρατία. Μετά τη δημοσίευση μιας ανακοίνωσης, οι διακυβευματούχοι και οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούν να αντιδράσουν. Τα ενδιαφερόμενα μέρη θα μπορούν να προετοιμαστούν για κάποια απάντηση (ενημερωτικό έγγραφο, λόμπι κ.λπ.) ώστε να προσπαθήσουν να επηρεάσουν τη μελλοντική νομοθετική διαδικασία. Είναι ένα είδος προειδοποίησης προς τους ενδιαφερόμενους να αρχίσουν να κινούνται. Αν υπάρξει ανακοίνωση όλοι θα ξέρουν ότι τελικά θα υπάρξει κάποιας μορφής ρύθμιση από την Επιτροπή.

Τα B2, B3 και B4 είναι συγκεκριμένες μορφές Ανακοινώσεων:

B2. Λευκή Βίβλος: Μια πανηγυρική ανακοίνωση για κάποιο θέμα μεγάλης σημασίας (λευκό: συμβολικό). Και πάλι, περιέχει μια παρουσίαση της τρέχουσας κατάστασης και των ιδεών πολιτικής της Επιτροπής.

B3. Πράσινη Βίβλος: Πρόκειται για μια Λευκή Βίβλο, η οποία ανοίγει επίσης μια δημόσια διαβούλευση μέσω ενός ερωτηματολογίου ανοιχτού σε απαντήσεις για δύο μήνες. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητά τη γνώμη των ενδιαφερομένων μερών σχετικά με ρυθμιστικές ιδέες. Ποιος δικαιούται να απαντήσει; Όλοι όσοι έχουν διακύβευμα στην δραστηριότητα ή στον τομέα πολιτικής. Υπάρχουν τρεις βασικές κατηγορίες ενδιαφερομένων μερών: i. άτομα, ii. μη κυβερνητικοί παράγοντες, π.χ. ενώσεις καταναλωτών, και iii. κυβερνητικοί φορείς. Με αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή θα έχει πλήρη εικόνα των απόψεων που θα υποστηριχθούν κατά την επικείμενη νομοθετική διαδικασία. Μετά τους δύο μήνες, η Επιτροπή θα εκδώσει μια ανακοίνωση, η οποία θα είναι μια σύνθεση των απόψεων των διακυβευματούχων: θα ταξινομεί τις απόψεις σε επικεφαλίδες και θα λέει ποιος λέει τι, δηλαδή μια επισκόπηση της διαβούλευσης των διακυβευματούχων. Σε ποιες περιπτώσεις χρησιμοποιείται το B3; Το B3 επιτρέπει μια στρατηγική ενσωμάτωσης από την Επιτροπή για τη συγκέντρωση στοιχείων από τα ενδιαφερόμενα μέρη για τις μελλοντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες με στόχο την αποδοχή. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει πολιτική νομιμοποίηση, δηλαδή να καλύψει το δημοκρατικό έλλειμμα. Επομένως, δύο είναι οι δικαιολογητικοί λόγοι για μια Πράσινη Βίβλο: 1) Η Επιτροπή θέλει να μάθει τι πιστεύουν και γνωρίζουν οι ενδιαφερόμενοι και 2) Η Επιτροπή θέλει να κάνει τα ενδιαφερόμενα μέρη να αισθάνονται ότι συμμετέχουν σε σημαντικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων προκειμένου να αντλήσει πολιτική νομιμοποίηση (στρατηγική για την απόκτηση νομιμοποίησης μέσω της διαδικασίας).

B4. Σχέδιο Δράσης: Αυτό είναι το πλησιέστερο εργαλείο στη νομοθεσία. Ένα Σχέδιο Δράσης περιέχει μια ιεράρχηση των δράσεων που πρέπει να υλοποιήσουν οι

κυβερνήσεις, προκειμένου να εφαρμοστεί ομαλά κάποια ήδη υπάρχουσα ή μελλοντική ευρωπαϊκή νομοθεσία, καθώς και ένα χρονοδιάγραμμα δράσεων (προγραμματισμός δράσεων) για να βοηθηθούν οι εθνικές κυβερνήσεις να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις του «κοινοτικού κεκτημένου». Είναι ένα εγχειρίδιο για το πώς και πότε πρέπει να προβεί μια κυβέρνηση σε ορισμένες απαραίτητες ενέργειες προκειμένου να εφαρμοστεί σωστά η νομοθεσία της ΕΕ. Μερικές φορές αυτές οι ενέργειες προαναγγέλλονται, ακόμη και πριν τεθεί σε ισχύ μια νέα νομοθεσία.

Όλες οι παραπάνω ενέργειες μπορούν να συνδυαστούν. Πρέπει πάντα να περνάς από το Β επίπεδο. Το επίπεδο Α μπορεί να παραλειφθεί. Δεν μπορείς να πας απευθείας στο επίπεδο Γ. Δεν μπορεί να υπάρξει επίπεδο Γ χωρίς, τουλάχιστον, τη χρήση του Β1, λόγω της ανάγκης για διαφάνεια και ετοιμότητα από τα ενδιαφερόμενα μέρη (δεν πρέπει ποτέ να αιφνιδιαστούν).

Γ. Επίπεδο Γ: Εργαλεία σκληρού δικαίου (hard law), με μεγαλύτερη ρυθμιστική ένταση

Γ1. Οδηγία: Δεσμευτική έναντι όλων, αλλά παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προσαρμόσουν την εθνική τους νομοθεσία στην οδηγία παρέχοντάς τους κάποιο χρόνο και ένα κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου να εντάσσεται η εθνική νομοθεσία. Εδώ, ένα Σχέδιο Δράσης (B4) είναι πολύ απαραίτητο. Είναι η λιγότερο περιοριστική από τις τρεις μορφές σκληρού δικαίου, καθώς δίνει κάποιο χρόνο και ευελιξία στα κράτη μέλη για να προσαρμοστούν στην οδηγία, χωρίς όμως να την αλλοιώνουν στο περιεχόμενό τους.

Γ2. Απόφαση (που χρησιμοποιείται σπάνια): Είναι μια μορφή νομοθεσίας της ΕΕ που εφαρμόζεται άμεσα (σε αντίθεση με το Γ1) από τα κράτη μέλη, αλλά χρειάζεται εξειδίκευση. Μια νομοθεσία-πλαίσιο πρέπει να καθοριστεί από πολλά άλλα εφαρμοστικά νομοθετήματα.

Γ3. Κανονισμός: Είναι η πιο δεσμευτική από τις τρεις μορφές σκληρού δικαίου, δεδομένου ότι ισχύει άμεσα έναντι όλων από την ημέρα της ψήφισής του (δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ) και δεν χρειάζεται κανενός είδους εθνική νομική παρέμβαση. Πότε θα επιλέξει η Επιτροπή το Γ1 αντί για το Γ3; Όταν εκτιμά ότι η νομοθεσία της ΕΕ δεν χρειάζεται να είναι ενιαία σε όλη την ΕΕ («ένα μέγεθος ταιριάζει σε όλους»). Ενώ το Γ3 περιέχει ομοιόμορφη εφαρμογή για όλους (από την πρώτη μέρα). Στο επίπεδο Γ, δεν έχουμε ρυθμιστικό μονοπάτι. Η επιλογή είναι είτε Γ1 είτε Γ2 είτε Γ3. Συχνά έχει να κάνει με μια νομική βάση που προβλέπεται στη Συνθήκη.

Τι συνέβη με την περιαγωγή το 2004-2005: Στην αρχή, χρησιμοποιήθηκε μια περίοδος soft law με μια «συμφωνία κυρίων», επομένως δεν εφαρμόστηκε κανένας κανονισμός και οι καταναλωτές έγιναν αντικείμενο εκμετάλλευσης από εταιρείες τηλεπικοινωνιών. Μετά από 3 χρόνια, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση και στη συνέχεια δρομολόγησε μια νομοθετική πρόταση που έλαβε τη μορφή κανονισμού (Γ3). Έτσι η ρυθμιστική διαδρομή πήρε τη μορφή Α1-Β1-Γ3. Η Επιτροπή σχημάτισε συμμαχία με τις οργανώσεις των καταναλωτών και άλλους μη κυβερνητικούς δρώντες. Αλλά στη διαφήμιση, δεν υπάρχει ακόμα ρύθμιση με σκληρό δίκαιο. Επιπλέον, σε μη γραμμικές οπτικοακουστικές υπηρεσίες όπου η πρόσβαση δεν είναι δωρεάν και οι οποίες δεν βασίζονται στη διαφήμιση αλλά στη συνδρομή, η διαφήμιση γενικά δεν ρυθμίζεται, επειδή οι Αμερικανοί έχουν αποκτήσει μεγάλο μέρος της διεθνούς αγοράς και ο ανταγωνισμός είναι έντονος. Μόνο κάποιες

συγκεκριμένες πτυχές της διαφήμισης έχουν ρυθμιστεί, όπως το οινόπνευμα και ο καπνός, δηλαδή τα επικίνδυνα προϊόντα.

Διάλεξη 10: Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Εκτίμηση Επιπτώσεων

Η καρδιά της χάραξης πολιτικής της ΕΕ βρίσκεται στην προνομοθετική φάση. Όλα γίνονται σε αυτή τη φάση. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων εντάσσονται στη ρυθμιστική εργαλειοθήκη και έχουν επίσης να κάνουν με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ανάλογα με τα αποτελέσματα της εκτίμησης επιπτώσεων που θα διεξαγάγει η ΕΕ, θα αποφασίσει εάν μια δράση που φαίνεται ενδιαφέρουσα πρέπει να λάβει τη μορφή ήπιου ή σκληρού δικαίου και ποια συγκεκριμένη μορφή θα λάβει (π.χ. οδηγία ή κανονισμό). Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων αποτελούν επίσης ένα κύριο μέσο συμμετοχής των ενδιαφερομένων κατά την προνομοθετική φάση, όπου όλα προετοιμάζονται. Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι επομένως ο κύριος ρυθμιστής όλων των δράσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ποιος είναι ο στόχος της εκτίμησης επιπτώσεων; Ποια είναι η διαδικασία της; Ξεκίνησε το 2001, με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Επίσης, τον Δεκέμβριο του 2001 πραγματοποιήθηκε η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης, ως αποτέλεσμα της Διακήρυξης του Laeken. Η Συνέλευση ολοκλήρωσε τις εργασίες της τον Ιούλιο του 2003, με ένα σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης. Το 2005, αυτό το σχέδιο καταψηφίστηκε με δύο δημοψηφίσματα στη Γαλλία και την Ολλανδία.

Εκείνη τη χρονική στιγμή, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων άρχισαν να εμφανίζονται συστηματικά, ως μέρος της ατζέντας της ΕΕ για καλύτερη νομοθέτηση. Αυτό συνέβη επειδή τρεις βασικές αρχές εκφράζονται μέσω μιας εκτίμησης επιπτώσεων: 1) Διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. 2) Συμμετοχή όσων πιστεύουν ότι έχουν διακύβευμα στη διαδικασία (διακυβευματούχοι/ενδιαφερόμενα μέρη) (αυτά τα δύο πάνε μαζί, δεν θα μπορούσε να υπάρξει συμμετοχή χωρίς διαφάνεια της διαδικασίας), και 3) Βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων. Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι το βασικό μέρος της ατζέντας για τη βελτίωση της νομοθέτησης διότι οποιαδήποτε μορφή ρύθμισης δεν θα εξυπηρετούσε τον σκοπό της εάν δεν είχε προηγηθεί εκτίμηση επιπτώσεων. Σε χώρες όπου η έννοια της εκτίμησης επιπτώσεων δεν έχει αναπτυχθεί ή δεν είναι υποχρεωτική, έχουμε γενικά ρυθμίσεις χαμηλότερης ποιότητας, πράγμα που σημαίνει ότι είναι νομικά ευάλωτοι σε δικαστικό έλεγχο και στην ακύρωση από τα δικαστήρια. Είναι επίσης οικονομικά ευάλωτοι, αφού δεν θα έχουν επωφεληθεί από μια εκτίμηση κόστους-οφέλους, δηλαδή έναν υπολογισμό του πόσο θα κοστίσει η εφαρμογή μιας πολιτικής, σε σύγκριση με το πόσο θα κερδίσουμε (όφελος για την κοινότητα από αυτήν την πολιτική). Εξ ορισμού, μία ρύθμιση που δεν το έχει κάνει αυτό είναι μια κακή, οικονομικά ανορθολογική (από οικονομική άποψη, δηλαδή παράγει περισσότερο κόστος παρά όφελος). Ένας τρίτος λόγος για μια εκτίμηση επιπτώσεων είναι η βιωσιμότητα των ρυθμίσεων, με την έννοια ότι ένας κανονισμός δεν πρέπει να παράγει αρνητικές εξωτερικότητες, π.χ. μια κλασική αρνητική εξωτερικότητα είναι η ρύπανση από τη βιομηχανική δραστηριότητα, αφού ο αέρας, το νερό και το έδαφος που μολύνονται είναι δημόσια αγαθά. Εάν αυτή η βιομηχανία δεν πληρώσει πρόστιμα, ένα μέρος του κόστους μιας οικονομικής δραστηριότητάς της εξωτερικεύεται στην κοινότητα: το κόστος της δραστηριότητας εξωτερικεύεται και δεν πληρώνεται από αυτόν που κινεί τη δραστηριότητα (ελεύθερος αναβάτης/free rider). Με οικονομικούς όρους, αυτή δεν είναι μια βιώσιμη δραστηριότητα. Για να είναι βιώσιμη, ο ρυπαίνων πρέπει να εσωτερικεύσει το κόστος χρησιμοποιώντας φίλτρα ή τεχνολογία που θα μειώσει τη ρύπανση. Η ρύθμιση είναι ένα ορθολογικό κίνητρο για τη μείωση των αρνητικών εξωτερικοτήτων. Εάν δεν

έχουμε μια εκτίμηση επιπτώσεων, οι παράνομες, ανορθολογικές και μη βιώσιμες δραστηριότητες θα πολλαπλασιαστούν. Έτσι, μια διοίκηση θα πρέπει να προσανατολίζεται προς τη σύλληψη, τον σχεδιασμό και την εφαρμογή καλών εκτιμήσεων επιπτώσεων.

Επιπλέον, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στερείται επαρκούς άμεσης εισροής πολιτικής νομιμοποίησης, προσπαθεί να αντισταθμίσει αυτήν την έλλειψη οργανώνοντας καλές διαδικασίες και κάνοντας τους διακυβευματούχους να συμμετέχουν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι το κεντρικό κομμάτι αυτής της προσπάθειας για την ανάκτηση νομιμοποίησης μέσω της διαφάνειας και της συμμετοχής των διακυβευματούχων. Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι επομένως ένα στρατηγικό εργαλείο, ένα εργαλείο για την καλή χρήση των ρυθμιστικών εργαλείων (μετα-εργαλείο).

Ορισμός: Σύντομος ορισμός: Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι μια σειρά λογικών (όχι τυχαίων) βημάτων που θα πρέπει να ακολουθούνται κατά την προετοιμασία των πρωτοβουλιών πολιτικής από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εκτεταμένος ορισμός: Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι μια διαδικασία κατά την οποία συλλέγονται πληροφορίες (δεδομένα) για τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των πιθανών επιλογών πολιτικής (σεναρίων) για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής μέσω μιας εξέτασης του πιθανού αντικτύπου αυτών των πιθανών επιλογών πολιτικής (επιλογές της ρυθμιστικής εργαλειοθήκης). Συγκρίνουμε όλες τις πιθανές επιλογές πολιτικής – Α, Β, Γ κλπ. – με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά τους. Η όλη διαδικασία διαρκεί γενικά έως και 12 μήνες.

Πεδίο Εφαρμογής (σε ποιες περιπτώσεις εφαρμόζεται εκτίμηση επιπτώσεων): Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ο οποίος ειδικεύεται στις εκτιμήσεις επιπτώσεων, η εκτίμηση επιπτώσεων στην ΕΕ είναι η ευρύτερη δυνατή. Σύμφωνα με τους εσωτερικούς κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όλες οι ρυθμίσεις που έχουν σημαντικό αντίκτυπο, είτε είναι νομοθετικοί είτε δημοσιονομικοί είτε μια πολιτική πρωτοβουλία (π.χ. μια Λευκή Βίβλος), πρέπει να συνοδεύονται από εκτίμηση επιπτώσεων. Όλα τα κείμενα που ανακοινώνονται στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής πρέπει να συνοδεύονται από εκτίμηση επιπτώσεων. Επιπροσθέτως, όλες οι πολιτικές που δεν συμπεριλαμβάνονται στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας, δηλαδή δεν έχουν προγραμματιστεί για το επόμενο έτος, πρέπει να συνοδεύονται από εκτίμηση επιπτώσεων «όταν έχουν σαφώς αναγνωρίσιμες οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις». «Σαφώς αναγνωρίσιμες» σημαίνει ποσοτικοποιήσιμες: σχέση οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού κόστους-οφέλους.

Βήματα στα οποία αναλύεται η διαδικασία:

- 1) Πολιτική συζήτηση μεταξύ του Επιτρόπου και του Γενικού Διευθυντή για το εάν πρέπει να υπάρξει κάποια πολιτική πρωτοβουλία οποιασδήποτε μορφής ή, εναλλακτικά, εάν η ΕΕ πρέπει να διατηρήσει το status quo. Σε αυτό το σημείο, η Γενική Διεύθυνση εξουσιοδοτείται να προχωρήσει και να κινήσει μια διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων.
- 2) Πώς; Έχει εμπειρογνώμονες που θα σχηματίσουν μια ομάδα εργασίας για να εργαστούν σε ένα προσχέδιο εκτίμησης επιπτώσεων: θα ακούσουν τα ενδιαφερόμενα μέρη, θα συλλέξουν δεδομένα, θα διαβάσουν επιστημονικά περιοδικά, θα συμβουλευτούν άλλους ειδικούς κλπ.

3) Αυτό το προσχέδιο θα σταλεί σε ένα είδος κεντρικής αρχής εμπειρογνομόνων, το Συμβούλιο Ρυθμιστικού Ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που θα αξιολογήσει αυτό το προσχέδιο. Είναι ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες που αναφέρονται στον Πρόεδρο της Επιτροπής. Θα γράψουν σχόλια και θα προτείνουν αλλαγές στο προσχέδιο εκτίμησης επιπτώσεων. Η Γενική Διεύθυνση είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί τα σχόλια (συστάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας των εκτιμήσεων επιπτώσεων).

4) Διωπηρεσιακή διαβούλευση: είναι μια διαδικασία οριζόντιου συντονισμού. Το αναθεωρημένο, δεύτερο σχέδιο θα σταλεί σε όλες τις άλλες Γενικές Διευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Θα κάνουν σημειώσεις και σχόλια. Έτσι, όλοι έχουν την ευκαιρία να επηρεάσουν τη διαδικασία. Αυτά τα σχόλια μπορούν να ληφθούν υπόψη. Δεν είναι υποχρέωση όμως. Τώρα έχουμε το τρίτο και τελευταίο σχέδιο της εκτίμησης επιπτώσεων.

2) – 3) – 4) = Διοικητικό Επίπεδο. 5) Πολιτικό Επίπεδο.

5) Το τελικό σχέδιο θα παρουσιαστεί στο Κολέγιο των Επιτρόπων από τον αρμόδιο Επίτροπο. Εάν κάποιος άλλος Επίτροπος έχει αντίρρηση, μπορεί να προσπαθήσει να αλλάξει το περιεχόμενο της εκτίμησης επιπτώσεων.

6) Η εκτίμηση επιπτώσεων θα δημοσιευθεί μαζί με την πρωτοβουλία πολιτικής και μια περίληψη.

Περιεχόμενο της Εκτίμησης Επιπτώσεων: Μια πρώτη πολύ σημαντική ερώτηση στην οποία πρέπει να απαντήσει μια εκτίμηση επιπτώσεων έχει να κάνει με τη φύση της ρυθμιστικής παρέμβασης (τι είδους ρύθμιση χρειάζεται). Είναι πραγματικά απαραίτητη μια ρυθμιστική πρωτοβουλία; Αυτό απαντάται πάντα γραπτώς. Περιλαμβάνεται στην εκτίμηση επιπτώσεων η αναγκαιότητα ρύθμισης. Είναι η απαιτούμενη παρέμβαση καλύτερη σε ευρωπαϊκό ή σε εθνικό/περιφερειακό/τοπικό επίπεδο; (Αρχή της επικουρικότητας). Ποια είναι τα μέτρα πολιτικής που ταιριάζουν καλύτερα και που είναι τα πιο αναλογικά μέσα προς τον ρυθμιστικό στόχο; (Αρχή της αναλογικότητας).

Επικουρικότητα: Στις συντρέχουσες αρμοδιότητες εφαρμόζεται η αρχή της επικουρικότητας, η οποία υποδηλώνει ότι η νομοθεσία της ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο (και στον βαθμό που) οι στόχοι πολιτικής δεν μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά σε εθνικό επίπεδο. Η αρχή οδηγεί σε δύο τεστ στην εκτίμηση επιπτώσεων:

1) Τεστ αναγκαιότητας (αρνητικό τεστ). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξετάζει γιατί οι στόχοι μιας προτεινόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη σε εθνικό ή υποεθνικό επίπεδο.

2) Τεστ της προστιθέμενης αξίας της ΕΕ (θετικό τεστ). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξετάζει εάν (και σε ποιο βαθμό) οι στόχοι της προτεινόμενης δράσης μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα χάρη σε μια δράση σε επίπεδο ΕΕ (δηλαδή με ποιους τρόπους θα είναι καλύτερα τα πράγματα σε επίπεδο ΕΕ, π.χ. κυνήγι και πτηνά – σαφή και ποσοτικά μετρήσιμα αποτελέσματα· ακόμη λιγότερα πουλιά κυνηγήθηκαν). Τότε, μια ρύθμιση της ΕΕ δικαιολογείται από την άποψη της επικουρικότητας.

Εκτιμήσεις των Αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

Σύμφωνα με τους εσωτερικούς κανόνες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η αξιολόγηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας πρέπει να γίνεται κάθε φορά που υπάρχει εγκάρσια πρωτοβουλία της Επιτροπής. «Εγκάρσια» είναι κάθε πρωτοβουλία που έχει σημαντικό αντίκτυπο σε τουλάχιστον δύο από τις τρεις πτυχές

της εκτίμησης επιπτώσεων (οικονομική, κοινωνική, περιβαλλοντική) ή οποιαδήποτε πρωτοβουλία που περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό διακυβευματούχων από περισσότερους από έναν τομείς πολιτικής, π.χ. γεωργία, ενέργεια και περιβάλλον.

Η Γενική Διεύθυνση προετοιμάζει μια πρώτη επιλογή πολιτικής (ή «σενάριο»), η οποία είναι το «βασικό σενάριο», δηλαδή το status quo (τα πράγματα ως έχουν ή “business as usual”). Εξηγεί τι θα συμβεί αν δεν κάνουμε τίποτα στο πεδίο. Αυτό το πρώτο σενάριο θα χρησιμοποιηθεί ως σημείο αναφοράς, δηλαδή ως μέτρο σύγκρισης, για όλα τα άλλα σενάρια. Πόσο θα κοστίσει το status quo στην κοινωνία (απασχόληση, κοινωνική πολιτική, κοινωνική ασφάλιση); Και πόσο θα κοστίσει στο περιβάλλον; Σε σχέση με αυτό το σενάριο είναι που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα αξιολογήσει τον αντίκτυπο των άλλων σεναρίων. Ένα δεύτερο σενάριο είναι η αυτορρύθμιση: Τι θα γίνει αν αφήσουμε, π.χ. τους κτηνοτρόφους να αυτορυθμιστούν ως προς την εκπομπή μεθανίου από τα βοοειδή τους; Ένα τρίτο σενάριο είναι, για παράδειγμα, μια οδηγία (σκληρό δίκαιο). Τι θα συμβεί μέχρι το 2030 εάν χρησιμοποιήσουμε μια οδηγία; Και ούτω καθεξής. Έτσι, έχουμε επιλογές πολιτικής («σενάρια») σε σύγκριση μεταξύ τους. Η σύγκριση έχει να κάνει με τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις του κάθε σεναρίου. Η εφαρμογή ενός κανονισμού κοστίζει, και αυτό θα πρέπει να συγκριθεί με το βασικό σενάριο (μηδενικό κόστος εφαρμογής). Στο τέλος, έχουμε συγκριτικές αξιολογήσεις κάθε σεναρίου στις τρεις πτυχές του: τον οικονομικό, τον κοινωνικό και τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο (ισοζύγιο κόστους-οφέλους σε τρία επίπεδα για κάθε σενάριο, σε σύγκριση με το status quo, ώστε να μπορούμε να συγκρίνουμε τα σενάρια μεταξύ τους).

Διάλεξη 11: Η συμμετοχική δημοκρατία στην ΕΕ – Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών

Τα θεμέλια πολιτικής νομιμοποίησης της Ένωσης σύμφωνα με τη Συνθήκη: «αντιπροσωπευτική» και «συμμετοχική» δημοκρατία. Ιδιαιτερότητες της ενωσιακής κατασκευής.

Πολύ συχνά γίνεται συζήτηση, τόσο στα επιστημονικά συνέδρια και τις δημοσιεύσεις, όσο και στο θεσμικό τύπο, για το περίφημο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτόν τον όρο εκφράζονται – συχνά με συγκεχυμένο τρόπο – παράπονα, τόσο εναντίον της «απόστασης που χωρίζει τον πολίτη από τα γραφειοκρατικά και απόμακρα όργανα λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.», όσο και εναντίον της έλλειψης σαφούς πολιτικής νομιμοποίησης όλων των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων πλην του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που εκλέγεται κάθε πέντε χρόνια με άμεσες εκλογές. Στην ουσία, δεν πρόκειται περί ενός τεχνικού όρου των Ευρωπαϊκών σπουδών, αλλά περί μιας γενικευμένης και συνολικής μομφής εναντίον του εγχειρήματος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όσοι χρησιμοποιούν επιχειρήματα που βασίζονται στο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης αμφισβητούν, συχνά από διαφορετικές ή και αντικρουόμενες σκοπιές, την πορεία της Ευρώπης προς μια «ολοένα πιο τέλεια Ένωση», μια Ένωση δηλαδή όπου τα επιμέρους εθνικά και κατηγοριακά συμφέροντα και οι ωμοί συσχετισμοί δυνάμεων μεταξύ τους θα συναιρούνται από ένα κοινοτικό, πανευρωπαϊκό, συμφέρον.

Μπορεί, συνεπώς, η επίκληση του «δημοκρατικού ελλείμματος» να εμπεριέχει σε πολλές περιπτώσεις ένα γενικευμένο σκεπτικισμό απέναντι σε κάθε μορφή υπερεθνικής ολοκλήρωσης, έστω και σταδιακής, προς ένα νέο πολιτικό μόρφωμα, ωστόσο η Ε.Ε. παίρνει στα σοβαρά αυτήν την κριτική. Αυτό φαίνεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και συγκεκριμένα στον Τίτλο II «Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών».

Ένα συνταγματικό κράτος δικαίου, σύμφωνα με την κλασική πολιτειολογία, θεμελιώνεται κατά βάση στη δημοκρατική αρχή, ήτοι στην άμεση λαϊκή νομιμοποίηση δια της εκλογής αντιπροσώπων και στην πολιτική εμπιστοσύνη που αυτοί δείχνουν προς την κυβέρνηση. Σε αυτό που ονομάζουμε «κοινοβουλευτική (ή αντιπροσωπευτική) δημοκρατία», τα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας είναι ικανά να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές επειδή απολαμβάνουν κατά τεκμήριο την δια της αντιπροσώπευσης εμπιστοσύνη του λαού. Επιπλέον, η πρόσδεση σε μια φαντασιακή εθνική κοινότητα με ορισμένες θεμελιώδεις συντεταγμένες (γλώσσα, ιστορία, πολιτικά σύμβολα, μορφωτικά χαρακτηριστικά, κοινά παραδεδεγμένες αξίες) εξασφαλίζει κανονικά (δηλαδή όταν δεν παρατηρείται σφοδρή κρίση νομιμοποίησης), μια ελάχιστη κοινωνική συνοχή που επιτρέπει την άσκηση πολιτικών. Με άλλα λόγια, οι πολίτες ενός νεωτερικού κράτους αισθάνονται να τους ενώνει μια «κοινή μοίρα», οπότε σε ομαλές περιόδους τουλάχιστον δεν τίθεται ζήτημα «δημοκρατικού ελλείμματος» ή, κατά μείζονα λόγο, απονομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας, παρά μόνο πάλης για την πολιτική επικράτηση και τη διανομή των πόρων.

Κάτι τέτοιο δε συμβαίνει, κατά την κρατούσα άποψη, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, ως γνωστόν, δεν είναι ούτε κράτος, ούτε ομοσπονδία, ούτε διακυβερνητικός

οργανισμός, αλλά μια *sui generis* οντότητα που εμπεριέχει τόσο διακυβερνητικά όσο και οιονεί ομοσπονδιακά στοιχεία (στοιχεία «Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»). Εξορκίζοντας, κατά κάποιον τρόπο, το έλλειμμα αυτό σε σχέση με τις κλασικές κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, το άρθρο 10 παρ. 1 της ΣΕΕ ορίζει: «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία», η οποία με τη σειρά της επιμερίζεται σε δύο υποστηρίγματα: την άμεση λαϊκή νομιμοποίηση που αντλεί μόνο το ένα από τα τρία βασικά θεσμικά όργανα της Ένωσης, το Κοινοβούλιο («Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο», άρθ. 10 παρ. 2 εδ. α'), και την έμμεση λαϊκή νομιμοποίηση που αντλεί ο έτερος συννομοθέτης, το διακυβερνητικό όργανο της Ένωσης («Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους», άρθ. 10 παρ. 2 εδ. β').

Κατά συνέπεια, όσον αφορά τον πυλώνα πολιτικής νομιμοποίησης της «αντιπροσωπευτικής» δημοκρατίας στην Ένωση, έχουμε ένα σκαληνό τρίγωνο, όπου η μία πλευρά (άμεση λαϊκή νομιμοποίηση) είναι μια ευθεία γραμμή, ενώ οι άλλες δύο πλευρές (έμμεση λαϊκή νομιμοποίηση μέσω των εθνικών κυβερνήσεων) είναι στην πραγματικότητα μια τεθλασμένη γραμμή. Οι δύο πηγές νομιμοποίησης της Ένωσης είναι ο Ευρωπαϊκός λαός (δηλ. το σύνολο των Ευρωπαίων πολιτών) που εκφράζεται ευθέως μέσω του Κοινοβουλίου, απ' τη μια μεριά, και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, που εκφράζουν τους επιμέρους λαούς αλλά δια της τεθλασμένης, δηλαδή μέσω της εμπιστοσύνης των εθνικών κοινοβουλίων προς την κυβέρνηση ή μέσω της αδιαμεσολάβητης προσφυγής σε νομιμοποιητικό δημοψήφισμα (*plebiscite*), από την άλλη.

Δίπλα στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, και ως συμπλήρωμά της στην πραγματικότητα, έρχεται η λεγόμενη «διαβουλευτική» και η «συμμετοχική» δημοκρατία (άρθ. 11 ΣΕΕ). Γιατί χρειάζεται η διαβουλευτική/συμμετοχική δημοκρατία δίπλα στην αντιπροσωπευτική, και πώς συναρθρώνονται αυτοί οι δύο πυλώνες της πολιτικής νομιμοποίησης της Ένωσης; Η πολύπλοκη ενωσιακή κατασκευή ανατρέχει, και πάλι, στην ιδέα του «δημοκρατικού ελλείμματος» με τη στενή έννοια του όρου. Στα κράτη τους, οι πολίτες ναι μεν θεωρητικά εκλέγουν βουλευτές σε επιμέρους εκλογικές περιφέρειες, στην πραγματικότητα όμως επιλέγουν την επιθυμητή από αυτούς κυβέρνηση και πρωθυπουργό (στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα) ή πρόεδρο (στα προεδρικά πολιτεύματα) μέσω της επιλογής πακέτων πολιτικής που προτείνουν τα πολιτικά κόμματα. Αντιθέτως, οι Ευρωπαίοι πολίτες δε λαμβάνουν επαρκώς μέρος στην επιλογή και στελέχωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δηλ. της «κυβέρνησης» της Ένωσης, και του προέδρου της, έστω και αν ο πρόεδρος της Επιτροπής «εκλέγεται» (δηλαδή λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αφού πρώτα προταθεί ως υποψήφιος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και λαμβάνοντας υπόψη το συσχετισμό δύναμης που προέκυψε από τις εκλογές για το Κοινοβούλιο. Τούτο συμβαίνει επειδή η «εκλογική λειτουργία» των Ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, δηλαδή η επιλογή των υποψηφίων, η κατάρτιση προγραμμάτων ή πολιτικών πλατφορμών και η διαχείριση των προεκλογικών εκστρατειών, βρίσκεται ακόμα σε εμβρυακό στάδιο και αναλαμβάνεται, κατά βάση, από τους επιμέρους εθνικούς κομματικούς μηχανισμούς.

Συνεπώς, η βασική ιδέα που υποτείνει αυτόν τον δεύτερο πυλώνα πολιτικής νομιμοποίησης, δίπλα σ' αυτόν της άμεσης ή έμμεσης αντιπροσώπευσης δια της εκλογής, είναι πως το περίφημο δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης μπορεί *εν μέρει* να καλυφθεί από την αύξηση της δυνατότητας συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων των ίδιων των πολιτών ή των συλλογικών τους οργανώσεων. Με απλά λόγια: Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία δεν είναι αρκετή για να νομιμοποιηθεί η δράση της Ένωσης. Απαιτείται και η κινητοποίηση, διαβούλευση και συμμετοχή των ίδιων των Ευρωπαίων πολιτών, απευθείας ή μέσω των αντιπροσωπευτικών ή κατηγοριακών τους οργανώσεων, προκειμένου να διευρυνθεί η ελλιπής νομιμοποιητική βάση της Ένωσης. Ειπωμένο αλλιώς, απαιτείται μια συμπληρωματική πηγή νομιμοποίησης προκειμένου να υπερνικηθεί το προπατορικό αμάρτημα της Ε.Ε., που δε γεννήθηκε ως μια ομοσπονδιακή Ένωση, με ένα Σύνταγμα που να της παρέχει νομιμοποίηση και ένα λαό που να εκφράζει τη συλλογική του βούληση και να υποστηρίζει ενιαίες πολιτικές λύσεις μέσω της λειτουργίας του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος.

Σύντομη παρουσίαση του Κανονισμού 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, υπό το παραπάνω θεωρητικό πρίσμα

Όπως είδαμε, το μεγάλο στοίχημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να κερδίσει την πολιτική της νομιμοποίηση μέσα από τη συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στις διαδικασίες της. Στα πλαίσια της εδραίωσης της συμμετοχικής δημοκρατίας και έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ψήφισαν τον Κανονισμό 211/2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών στις 16 Φεβρουαρίου του 2011, ο οποίος άρχισε να ισχύει από 1^η Απριλίου 2012. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Κανονισμού, «ως Πρωτοβουλία Πολιτών νοείται πρωτοβουλία η οποία υποβάλλεται στην Επιτροπή σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, με την οποία η Επιτροπή καλείται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση επί θεμάτων στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Επιτροπής για την εφαρμογή των συνθηκών και την οποία υποστηρίζουν έγκυρα τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογράφωντες προερχόμενοι από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών». Η Επιτροπή είναι το όργανο που εποπτεύει την λειτουργία της Πρωτοβουλίας Πολιτών και έχει το καθήκον να παρέχει στους πολίτες πληροφορίες και άτυπες συμβουλές σχετικά με την Πρωτοβουλία.

Από όλο το διαδικαστικό πλέγμα του Κανονισμού, θα σταχυολογήσω ορισμένες χαρακτηριστικές θεσμικές διατάξεις προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο αυτός εγγυάται τους στόχους που θέτει η Ένωση στον εαυτό της και είναι ικανός να δώσει μια νέα συμμετοχική κατεύθυνση στο πολιτικό της σύστημα.

Ας ξεκινήσουμε από τον ελάχιστο αριθμό υπογραφόντων ανά κράτος μέλος (άρθρ. 7). Οι υπογράφωντες πρέπει να προέρχονται από το 1/4 τουλάχιστον των κρατών μελών, ενώ ο ελάχιστος αριθμός πολιτών που απαιτείται να συγκεντρωθεί ανά κράτος μέλος αντιστοιχεί στον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγει η χώρα τους επί 750. Για τον καθορισμό του ελαχίστου αριθμού κρατών υπήρξε διάσταση απόψεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η Επιτροπή θεωρούσε ότι το 1/3 των κρατών είναι πιο αντιπροσωπευτικό αλλά και προσιτό όριο. Απ' την άλλη, πίστευε ότι το 1/4 ήταν μεν πιο προσιτό, αλλά ταυτόχρονα και υπερβολικά χαμηλό και λιγότερο αντιπροσωπευτικό. Την ίδια θέση με την Επιτροπή είχε και το Συμβούλιο. Αντίθετη

άποψη είχε το Κοινοβούλιο, το οποίο θεωρούσε πως το 1/4 ήταν ένα όριο μη αμφισβητήσιμο και καθόλα αντιπροσωπευτικό ενός συλλογικού συμφέροντος της Ένωσης. Το Κοινοβούλιο κατάφερε να περάσει τη θέση του στο τελικό κείμενο. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών με τις γνωμοδοτήσεις τους, καθώς και τα εθνικά κοινοβούλια, τάχθηκαν με την άποψη του Κοινοβουλίου. Μ' αυτόν τον τρόπο η διαδικασία γίνεται λιγότερο επαχθής, αφού καθίσταται ευκολότερο να ξεκινήσει μια Πρωτοβουλία, καθώς επίσης ο αναγκαίος αριθμός των επτά κρατών (1/4 του συνόλου των κρατών μελών) μπορεί να θεωρηθεί αρκετά αντιπροσωπευτικός. Έτσι, η Ένωση σ' αυτόν τον τομέα φαίνεται ότι ενθαρρύνει την συγκέντρωση υπογραφών για τις Πρωτοβουλίες.

Στο άρθρο 3 καθορίζονται οι απαιτήσεις για τους διοργανωτές και τους υπογράφοντες. Μετά από τροπολογία του Κοινοβουλίου, διευκρινίστηκε ότι ως διοργανωτές μπορούν να ορισθούν μόνο τα φυσικά πρόσωπα, δηλαδή οι πολίτες, και όχι τα νομικά πρόσωπα. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Ένωση επιχειρεί εμφανώς να δώσει το σήμα ότι οι πρωτοβουλίες θα εκφράζουν την πραγματική θέληση των πολιτών και όχι αυτήν των οργανωμένων συμφερόντων. Ωστόσο, οι ενδιάμεσες οργανώσεις μπορούν να προωθήσουν ή να στηρίζουν πρωτοβουλίες, με την προϋπόθεση ότι το πράττουν με διαφάνεια. Τόσο οι διοργανωτές όσο και οι υπογράφοντες πρέπει να είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να βρίσκονται σε ηλικία που να τους παρέχει δικαίωμα ψήφου στις ευρωεκλογές.

Σε διατάξεις που εισήγαγε εξ ολοκλήρου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, απαιτείται από τους διοργανωτές να συγκροτούν επιτροπή πολιτών από τουλάχιστον επτά πρόσωπα τα οποία να είναι κάτοικοι τουλάχιστον επτά διαφορετικών κρατών μελών και επιπλέον, να ορίζουν έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή που θα λειτουργούν ως σύνδεσμος μεταξύ της επιτροπής πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Πολύ σωστά το Κοινοβούλιο προχώρησε σ' αυτές τις τροποποιήσεις, αφού έτσι ενθαρρύνεται η προώθηση θεμάτων πανευρωπαϊκού χαρακτήρα και διασφαλίζεται ότι οι πρωτοβουλίες είναι σοβαρές, ενώ ταυτόχρονα εξασφαλίζεται διαφάνεια και αποτελεσματική επικοινωνία, οι οποίες δε θα ήταν εφικτές χωρίς την ύπαρξη κάποιων εκπροσώπων οι οποίοι θα ενεργούσαν εξ ονόματος της επιτροπής πολιτών. Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα σε κατηγορίες κρατών, όπως είναι τα μεσογειακά ή τα κράτη του πρώην ανατολικού μπλοκ, εφόσον υπερβαίνουν τον αριθμό των επτά, να ξεκινούν πρωτοβουλίες που αφορούν τα συμφέροντά τους.

Το άρθρο 4 σχετικά με την καταχώριση της προτεινόμενης Πρωτοβουλίας Πολιτών είναι ίσως το πιο αμφιλεγόμενο του Κανονισμού. Και σε αυτό το θέμα οι γνώμες των θεσμικών οργάνων διαφοροποιήθηκαν. Η Επιτροπή με την πρόταση Κανονισμού σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών τον Μάρτιο του 2009 διαχώριζε τη διαδικασία καταχώρισης από τη διαδικασία ελέγχου του παραδεκτού μιας Πρωτοβουλίας: η Επιτροπή θα απέρριπτε την καταχώριση σε περίπτωση που η προτεινόμενη Πρωτοβουλία θεωρείτο ακατάλληλη ως καταχρηστική ή επειδή στερείτο σοβαρότητας ή αν ήταν κατάφωρα αντίθετη με τις αξίες της Ένωσης. Αργότερα μετά τη συγκέντρωση από τους διοργανωτές 300.000 δηλώσεων υποστήριξης από τουλάχιστον τρία κράτη μέλη, η Επιτροπή θα εξέταζε το παραδεκτό της προτεινόμενης Πρωτοβουλίας. Με τον διαχωρισμό των δύο διαδικασιών, η Επιτροπή δε θα διέκοπτε τον δημόσιο διάλογο για ευρωπαϊκά θέματα και δε θα έδινε την εντύπωση ότι λογοκρίνει ή αντίστοιχα ευνοεί κάποια Πρωτοβουλία. Το Συμβούλιο, απ' την πλευρά του, έκρινε ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να εξετάζει το παραδεκτό μιας Πρωτοβουλίας

μετά την συγκέντρωση 100.000 υπογραφών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρούσε αχρείαστο ο έλεγχος του παραδεκτού να γίνεται μετά από τη συγκέντρωση ενός συγκεκριμένου αριθμού υπογραφών, καθώς αυτό θα αποτελούσε σπατάλη χρόνου και ενέργειας για τους διοργανωτές που θα είχαν ήδη καταβάλει σημαντικές προσπάθειες, και επιπλέον θα προκαλούσε απογοήτευση στους πολίτες των οποίων οι Πρωτοβουλίες δεν θα γίνονταν τελικά δεκτές. Έτσι, το Κοινοβούλιο πέτυχε να περάσει στον Κανονισμό τις διατάξεις που ορίζουν ότι η Επιτροπή δε θα λαμβάνει επίσημη απόφαση σχετικά με το παραδεκτό, όπως προβλεπόταν στην πρότασή της, αλλά θα καταχωρίζει τις προτεινόμενες Πρωτοβουλίες μόνο εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις που καθορίζονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 4. Η Επιτροπή, αφού λάβει ορισμένες πληροφορίες σχετικά με την προτεινόμενη Πρωτοβουλία, θα εξετάζει αν αυτή πληροί κάποια τυπικά κριτήρια, αν δεν αντιβαίνει τις αξίες της Ένωσης, αν είναι εκτός του πλαισίου αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και αν η Πρωτοβουλία είναι επιπόλαια, καταχρηστική και κακόβουλη, και κατόπιν θα προβαίνει σε καταχώριση και δημοσίευσή της στο μητρώο (άρθ. 4 παρ. 2 και 4 του Κανονισμού 211/2011).

Η επιθυμία της Ένωσης ώστε οι Πρωτοβουλίες να μην αντιβαίνουν τις αξίες της, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, όπως επίσης να μην είναι εκτός του πλαισίου δραστηριοτήτων της Επιτροπής, είναι απολύτως θεμιτή. Η Ένωση είναι λογικό να θέλει να προστατευτεί από τυχόν άτομα που θέλουν να χρησιμοποιήσουν την Πρωτοβουλία για επιβλαβείς και εξτρεμιστικούς σκοπούς. Από την άλλη, η Ένωση, ως θεσμός που διακηρύττει ότι επιθυμεί να εντάξει τους πολίτες της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και να διευρύνει την Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, θα έπρεπε να δείχνει περισσότερη εμπιστοσύνη ότι αυτοί οι πολίτες δε θα στήριζαν μια Πρωτοβουλία που θα ήταν, λόγω χάριν, αντιδημοκρατική ή ρατσιστική. Παράλληλα, ξενίζει η καθιέρωση των όρων «επιπόλαια, καταχρηστική και κακόβουλη». Το πρόβλημα είναι ότι οι όροι αυτοί είναι πολύ αόριστοι και αφήνουν ευρύτατα περιθώρια ερμηνείας, ενώ παράλληλα δεν έχουν ισχύ ενώπιον δικαστηρίου. Προκαλεί καχυποψία το γεγονός ότι τέτοιοι γενικόλογοι όροι χρησιμοποιούνται σε ένα τόσο εξειδικευμένο Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ένωση δείχνει έτσι ότι φοβάται την Πρωτοβουλία και τις αλλαγές που μπορεί να φέρει, γι' αυτό και θεσπίζει ένα τόσο γενικό κριτήριο το οποίο μπορεί να ερμηνευτεί κατά το δοκούν. Θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι η Ένωση αυτοαναιρείται, αφού από τη μία διακηρύττει ότι επιθυμεί διακαώς την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενώ από την άλλη θέτει συνεχώς ασφαλιστικές δικλείδες. Η Ένωση λοιπόν οφείλει να καθορίσει με μεγαλύτερη σαφήνεια τα κριτήρια που θέτει διότι είναι αρκετά πιθανό να προκύψουν προβλήματα στο μέλλον. Τέλος, θετικό στοιχείο αποτελεί ότι σε περίπτωση απόρριψης καταχώρισης μιας Πρωτοβουλίας, οι διοργανωτές έχουν το δικαίωμα να προσβάλουν δικαστικά την απόφαση.

Μετά την επιτυχή καταχώριση μιας Πρωτοβουλίας, οι διοργανωτές μπορούν να συγκεντρώνουν δηλώσεις υποστήριξης είτε σε έντυπη είτε σε ηλεκτρονική μορφή. Η προθεσμία για την συλλογή του ενός εκατομμυρίου δηλώσεων υποστήριξης ορίζεται στους 12 μήνες (άρθρο 5). Αυτό το χρονικό διάστημα είναι εύλογο, λαμβάνοντας υπόψη, αφενός ότι οι Πρωτοβουλίες Πολιτών πρέπει να παραμένουν επίκαιρες, και αφετέρου ότι η πραγματοποίηση του εγχειρήματος σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι δυσχερής.

Μετά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων υπογραφών, οι διοργανωτές υποβάλλουν τις δηλώσεις υποστήριξης προς επαλήθευση και πιστοποίηση στις αρμόδιες αρχές

που ορίζει κάθε κράτος μέλος (άρθρο 8). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν σημαντικό διοικητικό κόστος καθώς και σημαντικό μερίδιο ευθύνης για την εφαρμογή του νέου Κανονισμού. Γι' αυτό το λόγο απαιτείται να προσαρμόσουν τη νομοθεσία τους για να μπορούν να ανταποκριθούν στα καθήκοντα ελέγχου των δηλώσεων υποστήριξης και επιβολής κυρώσεων για τυχόν παραβιάσεις του Κανονισμού. Οι απαραίτητες πληροφορίες που απαιτούνται για την επικύρωση των υπογραφών διαφέρει μεταξύ κρατών μελών ανάλογα με την εθνική νομοθεσία, κάνοντας ίσως έτσι τη συλλογή υπογραφών σε ένα κράτος πιο επαχθή σε σχέση με ένα άλλο.

Μετά τη συγκέντρωση των απαραίτητων υπογραφών, οι διοργανωτές υποβάλλουν την Πρωτοβουλία στην Επιτροπή, μαζί με τις πηγές χρηματοδότησης και στήριξης που τυχόν έλαβε (άρθρο 9). Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται πλήρης διαφάνεια όσον αφορά τις διάφορες Πρωτοβουλίες. Αν όμως το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιθυμούσε πραγματικά να δώσει ώθηση σ' αυτό το νέο εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας, θα μπορούσε να προβλεφθεί μια μικρή επιβάρυνση του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού για την απόσβεση δαπανών των διοργανωτών, τουλάχιστον μετά το στάδιο της καταχώρισης και κατά τη διάρκεια της συλλογής των υπογραφών.

Στο άρθρο 10 του Κανονισμού περιγράφεται η διαδικασία εξέτασης της Πρωτοβουλίας Πολιτών από την Επιτροπή. Η Επιτροπή, αφού λάβει την Πρωτοβουλία, την δημοσιεύει στο μητρώο και συναντά τους διοργανωτές σε ενδεδειγμένο επίπεδο για να τους δώσει την ευκαιρία να εξηγήσουν τα θέματα που τίγονται στην Πρωτοβουλία τους. Εντός τριών μηνών ανακοινώνει τα πολιτικά και νομικά συμπεράσματά της σχετικά με τη συγκεκριμένη Πρωτοβουλία, τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες θα προβεί και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή δεν θα προβεί στις εν λόγω ενέργειες. Σ' αυτό το ύστερο στάδιο, εξυπακούεται ότι η Επιτροπή δε θα προβεί *de novo* σε μια τεχνική κρίση περί του παραδεκτού της πρωτοβουλίας, αλλά σε μια *ουσιαστική πολιτική* κρίση περί της συνέχειας που προκρίνει να δοθεί ή όχι στη συγκεκριμένη Πρωτοβουλία. Εφόσον η Επιτροπή κρίνει αιτιολογημένα ότι επιθυμεί να δώσει συνέχεια στην Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, θα συντάξει κατ' άρθρον και με τεχνική γλώσσα μια νομοθετική πρόταση βασισμένη στην αρχική Πρωτοβουλία, η οποία δεν απαιτείται να είναι συντεταγμένη με τη μορφή νομοθετικής πρότασης. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή διατηρεί πάντοτε την απόλυτη διακριτική ευχέρεια να μετατρέψει μια «πρωτοβουλία για ανάληψη πρωτοβουλίας» (*agenda initiative*), όπως είναι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, σε μια δική της νομοθετική πρωτοβουλία.

Κατά το διάστημα των τριών μηνών, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 10, δίνεται η ευκαιρία στους διοργανωτές να παρουσιάσουν την Πρωτοβουλία σε δημόσια ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο οποίο θα εκπροσωπείται και η Επιτροπή στο κατάλληλο επίπεδο (άρθρο 11). Οι διατάξεις των δύο άρθρων προστέθηκαν με πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου, το οποίο έτσι εξασφάλισε ότι όλες οι Πρωτοβουλίες Πολιτών που συγκέντρωσαν ένα εκατομμύριο υπογραφές θα τύχουν εξέτασης.

Εδώ συγκεντρώνεται η ουσία της Πρωτοβουλίας Πολιτών. Η Πρωτοβουλία καλεί την Επιτροπή να καταθέσει προτάσεις για εφαρμογή των Συνθηκών, δεν την δεσμεύει όμως θεσμικά. Η Πρωτοβουλία Πολιτών δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε ανάληψη

νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επομένως δεν θίγεται το δικαίωμα της Επιτροπής να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες. Αναμφισβήτητα, λαμβάνει στα σοβαρά τα αιτήματα που εκφράζονται με τις Πρωτοβουλίες Πολιτών και είναι υποχρεωμένη να εξηγή σαφώς τους λόγους που δε θα δώσει τυχόν συνέχεια σε μία Πρωτοβουλία Πολιτών, το σημαντικό όμως είναι ότι αυτή θα έχει πάντα τον τελικό λόγο. Σημαντικό είναι επίσης ότι δίνεται η ευκαιρία στους διοργανωτές να τύχουν εξέτασης, καθώς και υπό προϋποθέσεις ακρόασης. Με αυτό τον τρόπο, αφενός προσδίδεται κύρος στον ίδιο το θεσμό της Πρωτοβουλίας Πολιτών, αφετέρου δίνεται η πρέπουσα σημασία και η ευκαιρία στους πολίτες να εκφράσουν τις απόψεις τους εκ του σύνεγγυς με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μέσα στην “καρδιά” της Ευρωπαϊκής δημοκρατίας, το Κοινοβούλιο.

Όπως φάνηκε, το αν είναι επαρκείς οι θεσμικές εγγυήσεις που προβλέπει ο Κανονισμός για τη διασφάλιση των στόχων της Πρωτοβουλίας Πολιτών σύμφωνα με τη Συνθήκη, καθώς και το αν η Πρωτοβουλία είναι ένα μέτρο εύχρηστο για τον πολίτη, είναι αμφιλεγόμενο. Παρόλο που η Ένωση υποστηρίζει ότι το μέτρο είναι εύχρηστο και κατανοητό στον πολίτη και δεν υπόκειται σε περιττούς γραφειοκρατικούς κανόνες, πολλά στοιχεία δείχνουν το αντίθετο. Για παράδειγμα, πολλές ΜΚΟ και ακτιβιστές θεωρούν ότι η διαδικασία είναι γραφειοκρατική, αφού καθιστά αδύνατο σε ομάδες απλών πολιτών που έχουν μικρή χρηματοδότηση να επιτύχουν μία Πρωτοβουλία, ενώ ευνοεί μόνο τους καλά χρηματοδοτούμενους μεγάλους οργανισμούς.

Ορισμένα πρώτα συμπεράσματα σχετικά με τις πιθανές αναδιατάξεις που θα φέρει η Πρωτοβουλία Ευρωπαϊκών Πολιτών στον ενδοενωσιακό συσχετισμό δύναμης μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των πολιτικών παικτών

Συμπερασματικά, η Πρωτοβουλία Πολιτών είναι το πρώτο υπερεθνικό εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας στον κόσμο και μία από τις μεγαλύτερες καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας. Είναι αναπόφευκτο ότι θα επιφέρει αλλαγές – μικρές ή μεγάλες – στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Πρωτοβουλία Πολιτών είναι ένα εργαλείο που επιτρέπει την άσκηση επιρροής στη διαμόρφωση πολιτικού προγράμματος. Επομένως δεν αλλάζει κάτι από την καθιερωμένη πρακτική της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Όπως αναφέρθηκε και πριν, το αποκλειστικό δικαίωμα της Επιτροπής να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες παραμένει άθικτο. Η Πρωτοβουλία Πολιτών δεν οδηγεί υποχρεωτικά σε πρόταση νομοθεσίας, παρά μόνο καλεί την Επιτροπή να νομοθετήσει, η οποία έχει και τον τελευταίο λόγο αν θα δώσει συνέχεια ή όχι σε μία Πρωτοβουλία. Σε κάθε περίπτωση που επιτυγχάνεται το όριο του ενός εκατομμυρίου υπογραφών, είναι αναπόφευκτο να ασκείται τόσο σημαντική πολιτική πίεση στην Επιτροπή ώστε αυτή να μεριμνήσει να καταθέσει αντίστοιχη πρόταση νομοθεσίας στα δύο νομοθετικά όργανα: προβλέπεται ότι θα είναι πολύ δύσκολο για την Επιτροπή, είτε να απορρίπτει κάποια Πρωτοβουλία Πολιτών είτε να την τροποποιεί σε βαθμό που να αλλοιώνει την ουσία της, γιατί μ’ αυτόν τον τρόπο αναλαμβάνει τον κίνδυνο να προκαλέσει λαϊκή οργή και απογοήτευση. Η απογοήτευση, με τη σειρά της, ενδέχεται να εκτρέψει τη χρήση του νέου αυτού θεσμού, από εργαλείο προώθησης της συμμετοχικής δημοκρατίας και επανανομιμοποίησης του Ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, σε μια πλατφόρμα έκφρασης διαμαρτυρίας, χωρίς ρεαλιστική πιθανότητα κατάληξης σε νομοθετική πρόταση για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Η Πρωτοβουλία Πολιτών ίσως λειτουργήσει σαν δόκοπο μαχαίρι για την Επιτροπή. Αφενός, προωθώντας μία Πρωτοβουλία Πολιτών η οποία εκφράζει τη βούληση ενός μεγάλου αριθμού πολιτών, εξυψώνεται στα μάτια τους ως ο κύριος φορέας των συμφερόντων τους, αντλεί πολιτική νομιμοποίηση και αναπληρώνει το δημοκρατικό της έλλειμμα. Επιπλέον – και αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό – μπορεί να χρησιμοποιήσει στρατηγικά την πολιτική δύναμη του 1.000.000 υπογραφών μεταφέροντας αυτήν τη λαϊκή πίεση προς το Συμβούλιο, διακυβερνητικό όργανο με το οποίο έρχεται συχνά σε δομική σύγκρουση, ως οιονεί ομοσπονδιακό όργανο-ατμομηχανή της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αφετέρου, όμως, έχει λεχθεί ότι λόγω της πολιτικής πίεσης που της ασκείται μέσω μιας Πρωτοβουλίας, ενδεχομένως να ελαττώνεται το κύρος και να μειώνεται η δύναμή της, καθώς η Πρωτοβουλία Πολιτών μπορεί να υποσκάπτει το αποκλειστικό δικαίωμα της Επιτροπής για νομοθετική πρωτοβουλία. Αυτός είναι ίσως ο λόγος που η Επιτροπή υποστήριζε πιο αυστηρές διατάξεις για να μπορέσει να προχωρήσει μια Πρωτοβουλία: ελάχιστος αριθμός κρατών στο 1/3 των κρατών μελών της Ε.Ε. αντί για το τελικό 1/4, αυστηρότερος έλεγχος παραδεκτού των Πρωτοβουλιών κτλ. Ενδεχομένως η Επιτροπή να φοβάται ένα πιθανό bottleneck: εφόσον οι Πρωτοβουλίες γίνουν γνωστές και δημοφιλείς και υπερπηδούν σχετικά εύκολα τα διαδικαστικά εμπόδια που θέτει ο Κανονισμός 211/2011, η Επιτροπή είναι πιθανό να έχει να διαχειρισθεί υπερβολικά μεγάλο αριθμό τους, με αποτέλεσμα να αποκτήσει πολύ σημαντικό φόρτο εργασίας. Αν κρίνουμε από το γεγονός ότι, έως τώρα, ούτε μία Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν έχει κατορθώσει να φτάσει μέχρι τέλους και να συγκεντρώσει τις απαραίτητες 1.000.000 υπογραφές από Ευρωπαίους πολίτες, μια τέτοια πιθανότητα φαντάζει, βεβαίως, απόμακρη.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όντας το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες θεσμικό όργανο της Ένωσης, και επομένως ο εκπρόσωπος των συμφερόντων των Ευρωπαίων πολιτών, υπήρξε σύμμαχος της Πρωτοβουλίας Πολιτών από την πρώτη στιγμή. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι το 2009 υιοθέτησε ψήφισμα που καλούσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού για την εφαρμογή της Πρωτοβουλίας Πολιτών. Με την Πρωτοβουλία Πολιτών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά ένα δεύτερο μοχλό πίεσης προς τα δύο άλλα όργανα του θεσμικού τριγώνου (Επιτροπή και Συμβούλιο), καθώς τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα που το απαρτίζουν μπορούν να στηρίξουν και να προωθήσουν μια Πρωτοβουλία Πολιτών που να εξυπηρετεί και τα δικά τους συμφέροντα. Με αυτόν τον τρόπο το Κοινοβούλιο και τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα πετυχαίνουν να αυξήσουν την ισχύ τους. Βέβαια, έχοντας υπόψη το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των πολιτών στις ευρωεκλογές, στοιχείο που σύμφωνα με κάποιους καταδεικνύει το έλλειμμα που παρουσιάζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν αποκλείεται να βρεθεί αντιμέτωπο με Πρωτοβουλίες που αντιτίθενται στις θέσεις του. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο πιθανώς να έχει αυτοπαγιδευθεί, καθώς με την υποχρέωση δημόσιας ακρόασης των διοργανωτών μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και εφόσον το εργαλείο αποδειχθεί επιτυχημένο σε βάθος χρόνου, ενδέχεται να γεμίσει ασφυκτικά η ήδη υπερφορτωμένη ημερήσια διάταξή του, με αποτέλεσμα να έχει δομικό πρόβλημα στην ανεύρεση του απαραίτητου χρόνου για την εκπλήρωση όλων των θεσμικών του υποχρεώσεων.

Κατά τη γνώμη μου, ο μεγάλος κερδισμένος από μια επιτυχή λειτουργία της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών δε θα είναι άλλος από τα Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα. Η εμπειρία που ήδη διαθέτουν σε θέματα διεθνικής συνεργασίας μεταξύ εθνικών πολιτικών κομμάτων υπό τη στέγη των Ευρωπαϊκών τοιούτων, τα αρκετά

σημαντικά οικονομικά και επιστημονικά μέσα που διαθέτουν, τόσο τα ίδια όσο και τα ιδρύματά τους (δηλαδή οι δεξαμενές σκέψης τους), οι οργανωτικές τους δομές που εξαπλώνονται σε όλη την επικράτεια της Ευρώπης, οι λιγότερο ή περισσότερο θεσμοποιημένες σχέσεις τους με φορείς της κοινωνίας πολιτών, και τέλος η αύξουσα σημασία τους ενόψει των επερχόμενων ευρωεκλογών λόγω των υποψηφιοτήτων για τη στελέχωση της Προεδρίας της Επιτροπής που πιθανώς θα υιοθετήσουν στα κομματικά τους συνέδρια, τα καθιστούν ιδανικούς συνομιλητές των Πρωτοβουλιών που θα εκφράζουν τη γενικότερη πολιτική τους φιλοσοφία. Η παροχή νομικής εμπειρογνωμοσύνης για την επιτυχή εκπλήρωση των προβλεπόμενων διαδικαστικών όρων, η παροχή τεχνικής βοήθειας στη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων όσων πολιτών δηλώνουν υποστήριξη σε μια Πρωτοβουλία, η βοήθεια στη διαχείριση των δωρεών προς τις Πρωτοβουλίες λόγω της εμπειρίας τους με το πολιτικό χρήμα, η παροχή πληροφοριών σχετικά με το θέμα και τους στόχους των προτεινόμενων Πρωτοβουλιών και η διοργάνωση δημόσιων ακροάσεων και άλλων επικοινωνιακών γεγονότων προς υποστήριξη Πρωτοβουλιών, είναι όλα σημαντικά πλεονεκτήματα που διαθέτουν τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και που μπορούν κάλλιστα να ενεργοποιηθούν. Εφόσον τα κόμματα αντιληφθούν σωστά το διακύβευμα για τα ίδια, θα αδράξουν αυτήν την ευκαιρία χρησιμοποιώντας τις Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών προκειμένου να οικοδομήσουν μια πραγματικά Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα διαβούλευσης. Έτσι θα κατορθώσουν να προσελκύσουν και δυνητικό εκλογικό κοινό που σήμερα αδιαφορεί, σε γενικές γραμμές, για τα τεκταινόμενα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

* * *

Με μια πρώτη ματιά, αντιλαμβανόμαστε ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών φαίνεται ότι θα αλλάξει τις ισορροπίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Ανέκαθεν η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο κυρίως κατά τη διαδικασία της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας επισύναπταν άτυπες συμμαχίες μεταξύ τους κατά του Συμβουλίου. Τώρα, λαμβάνοντας υπόψη ότι η δύναμη τόσο της Επιτροπής όσο και του Κοινοβουλίου αναμένεται να αυξηθεί, φαίνεται ότι κατά κάποιο τρόπο το Συμβούλιο αποδυναμώνεται. Η Επιτροπή, παίρνοντας την πολιτική πίεση που θα της ασκείται από την Πρωτοβουλία, θα την πολλαπλασιάζει και θα τη μεταφέρει στο Συμβούλιο, το οποίο λογικά δε θα θέλει να δυσανεστήσει ένα τόσο μεγάλο αριθμό πολιτών απορρίπτοντας ή αλλάζοντας τελείως μια πρωτοβουλία για πρόταση νομοθεσίας. Εξάλλου το Συμβούλιο αποτελείται από εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών, οι οποίες δεν θα ήταν πιθανώς διατιθέμενες να αναλάβουν το πολιτικό κόστος μιας τέτοιας άρνησης. Σύμφωνα, βέβαια, με άλλους θεωρητικούς, οι μετατοπίσεις στις διαχωριστικές γραμμές μεταξύ θεσμικών οργάνων θα είναι αμελητέες.

Σημαντικό είναι ότι, αν υπάρξει μια εσωτερική αναδιάταξη του συσχετισμού δύναμης με μια σχετική αποδυνάμωση του Συμβουλίου, αυτό ενδέχεται να υποσκάψει κατά τι τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς τα άλλα δύο υπερεθνικά όργανα θα ενισχύσουν τη θέση τους απέναντι στο μοναδικό όργανο του θεσμικού τριγώνου που εκπροσωπεί τα εθνικά συμφέροντα. Έτσι, είναι πιθανόν η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να προχωρήσει με ταχύτερους ρυθμούς, εφόσον βεβαίως η οικονομική και πολιτική συγκυρία το επιτρέψει. Οι Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών θα οδηγήσουν στην αύξηση του κύρους των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, στην ενίσχυση του διαλόγου, στη διάχυση ιδεών και στην επέκταση της συνεργασίας μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών και των Ευρωπαϊκών λαών. Έτσι

μπορεί να επιτευχθεί προοπτικά ένας κοινός Ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος που θα διέπεται από αλληλεγγύη, ισότητα και κοινές προοπτικές και αξίες.

Διάλεξη 12: Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών – Μελέτη περίπτωσης

Εισαγωγή

Στις 20 Δεκεμβρίου 2013, οι διοργανωτές της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα» (εφεξής πρωτοβουλία “Right2Water” χάριν συντομίας) υπέβαλαν επισήμως στην Επιτροπή πάνω από 1,6 εκατομμύρια υπογραφές Ευρωπαίων πολιτών κάτω από το εξής κείμενο:

Η πρωτοβουλία καλεί την Επιτροπή «να προτείνει νομοθεσία για την εφαρμογή του ανθρώπινου δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση, όπως αναγνωρίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη, καθώς και για την προώθηση της παροχής νερού και αποχέτευσης ως βασικών δημόσιων υπηρεσιών για όλους» και ζητεί:

- «Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη να υποχρεούνται να εξασφαλίζουν ότι όλοι οι πολίτες απολαμβάνουν του δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση·
- Η ύδρευση και η διαχείριση των υδάτινων πόρων να μην υπόκεινται σε «κανόνες της εσωτερικής αγοράς» και οι υπηρεσίες υδάτων να εξαιρούνται από την ελευθέρωση·
- Η ΕΕ να εντείνει τις προσπάθειές της για την επίτευξη καθολικής πρόσβασης σε ύδρευση και αποχέτευση».

Με τη συμπλήρωση του διαστήματος των τριών μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 10 παράγραφος 1 του Κανονισμού 211/2011, και συγκεκριμένα στις 19 Μαρτίου 2014, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση περιέχουσα την απάντησή της στην πρωτοβουλία. Η απάντηση υπήρξε θετική. Ανταποκρινόμενη στην έκκληση των πολιτών για ανάληψη δράσης, η Επιτροπή ανακοίνωσε συγκεκριμένα μέτρα, τα οποία δεσμεύθηκε να λάβει η ίδια, καθώς και νέες δράσεις, τις οποίες δεσμεύθηκε να προετοιμάσει, προκειμένου να εκπληρωθούν οι στόχοι της εν λόγω πρωτοβουλίας.

Όμως, παρά την φαινομενικά ένθερμη υποδοχή της Επιτροπής, οι ίδιοι οι διακυβευματούχοι (stakeholders) της πρωτοβουλίας “Right2Water” παρέμειναν επιφυλακτικοί, αν όχι ευθέως απορριπτικοί, σε σχέση με την ποιότητα της παρακολούθησης (follow-up) της εν λόγω πρωτοβουλίας, δηλαδή αναφορικά με τις δράσεις που ανακοίνωσε η Επιτροπή ότι θα προγραμματίσει μετά την επιτυχή υποβολή της πρωτοβουλίας. Κατά συνέπεια, εδώ γεννάται ένα σημαντικό ζήτημα: Αν η μοναδική μέχρι τώρα Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών που κατόρθωσε να υπερπηδήσει όλα τα διαδικαστικά εμπόδια και να τύχει της έγκρισης της Επιτροπής τελικά δεν κατέληξε σε κάποιες σοβαρές δεσμεύσεις εκ μέρους της ΕΕ απέναντι στους πολίτες που κινητοποιήθηκαν ανά την ευρωπαϊκή ήπειρο, τότε σε τι μπορούμε να ελπίζουμε για τη συνέχεια αυτού του νέου και καινοτόμου για τα ευρωπαϊκά δεδομένα θεσμού και ποιες θα μπορούσαν να είναι οι αλλαγές εκείνες που θα καθιστούσαν πιο λειτουργικό τον θεσμό ως μέσο συμμετοχικής δημοκρατίας στο στάδιο της παρακολούθησης των πρωτοβουλιών που συγκέντρωσαν επιτυχώς τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογραφές;

Αυτό το επίμετρο διαιρείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος θα παρουσιαστεί συνοπτικά η απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην επιτυχημένη πρωτοβουλία “Right2Water” καθώς και η συνολική αυτοαξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με την έως τώρα εφαρμογή του Κανονισμού 211/2011. Εδώ θα υποστηρίξω ότι η ανακοίνωση της Επιτροπής που ακολουθεί την επιτυχή συλλογή και υποβολή μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών είναι δομημένη λίγο-πολύ ως ένας *οιονεί δικανικός συλλογισμός*, με μείζονα και ελάσσονα πρόταση καθώς και συμπεράσματα, προκειμένου να δοθεί η εντύπωση πως η Επιτροπή δεν απαντά πολιτικά, αλλά τεχνοκρατικά στις εκκλήσεις τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου Ευρωπαίων πολιτών. Στο δεύτερο μέρος θα παρουσιαστεί κριτική αυτής της στάσης της Επιτροπής, μαζί με ορισμένες προτάσεις που έχουν δημοσιευθεί για τον εκδημοκρατισμό και την βελτίωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στο στάδιο μεταξύ της επιτυχούς υποβολής τους και των συνεπακόλουθων δράσεων που προτίθεται να αναλάβει η Επιτροπή για την εκπλήρωση των στόχων της πρωτοβουλίας.

Η ανακοίνωση της Επιτροπής ως οιονεί δικανικός συλλογισμός

Στην ανακοίνωση της 19^{ης} Μαρτίου 2014 για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα», μετά από μια σύντομη παρουσίαση του σκοπού του θεσμού της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και των στόχων της πρωτοβουλίας “Right2Water”, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξηγεί αναλυτικά και ερμηνεύει, εν είδει μείζονος προτάσεως του συλλογισμού, τις γενικές αρχές που απορρέουν εκ της Συνθήκης και ισχύουν στη συγκεκριμένη περίπτωση (υποκεφάλαιο α.). Κατόπιν προβαίνει, εν είδει ελάσσονος προτάσεως, σε υπαγωγή της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας στις γενικές αυτές αρχές, παρουσιάζοντας αναλυτικά τόσο το δευτερογενές ευρωπαϊκό δίκαιο όσο και τις χρηματοδοτικές δράσεις και πρωτοβουλίες που θέτουν αυτές τις γενικές αρχές σε εφαρμογή, αλλά και τις δράσεις που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν συμπληρωματικά προκειμένου να επιτευχθούν πλήρως οι στόχοι της πρωτοβουλίας (υποκεφάλαιο β.). Τέλος, η Επιτροπή συγκεντρώνει σε συμπεράσματα τη γενική της αξιολόγηση της πρωτοβουλίας “Right2Water”, τις δράσεις στις οποίες προτίθεται να προβεί η ίδια και εκείνες που θα παρακινήσει τα κράτη μέλη να αναλάβουν (υποκεφάλαιο γ.). Ένα χρόνο αργότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη και σε μια συνολική αυτοαξιολόγηση για την εφαρμογή όλων των Πρωτοβουλιών Ευρωπαίων Πολιτών, κατά τις επιταγές του άρθρου 22 του Κανονισμού 211/2011, με την οποία δηλώνει την ικανοποίησή της για την επιτυχή έως τώρα εφαρμογή του νέου θεσμού (υποκεφάλαιο δ.).

α. Μείζων πρόταση

Σύμφωνα με την Επιτροπή, το βαθύτερο δικαϊκό θεμέλιο του δικαιώματος σε ασφαλές πόσιμο νερό και σε αποχέτευση δεν είναι άλλο από το δικαίωμα στη ζωή και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, καθώς και η απορρέουσα από την τελευταία ανάγκη για ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης. Τόσο το διεθνές δίκαιο σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών όσο και το Συμβούλιο της Ευρώπης έχουν αναγνωρίσει το δικαίωμα σε ασφαλές πόσιμο νερό και σε αποχέτευση με αποφάσεις ή διακηρύξεις τους. Οι αρχές αυτές ενέπνευσαν επίσης την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, τόσο στο πρωτογενές όσο και στο δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο, όπως θα δούμε αναλυτικότερα παρακάτω.

Οι γενικές αρχές που απορρέουν εκ της Συνθήκης αφορούν ειδικότερα τρεις τομείς πολιτικής: Προσβασιμότητα σε καλής ποιότητας νερό και αποχέτευση με προσιτή

τιμή, παροχή υπηρεσιών ύδρευσης στην εσωτερική αγορά, δράση της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο. Όσον αφορά τον πρώτο τομέα, η ανακοίνωση παραθέτει αναλυτικά την ευρωπαϊκή νομοθεσία που θέτει ελάχιστες απαιτήσεις για την ποιότητα των υδάτων, την ολιστική προσέγγιση όσον αφορά τη διαχείριση των υδάτων και την πολιτική συνοχής της ΕΕ, στο μέτρο που υποστηρίζει χρηματοδοτικά την πρόσβαση σε πόσιμο νερό και σε υπηρεσίες επεξεργασίας λυμάτων. Ακόμα, επισημαίνει την προσοχή στο ότι η αρμοδιότητα χάραξης τιμολογιακής πολιτικής για το νερό δεν είναι ευρωπαϊκή, αλλά καθαρά εθνική και δη συνήθως τοπική, αν εξαιρέσει κανείς ορισμένες βασικές αρχές για τις πολιτικές τιμολόγησης του νερού στα κράτη μέλη, όπως η αρχή της ανάκτησης του κόστους που περιέχεται στην Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα.

Όσον αφορά τον δεύτερο τομέα, πυξίδα της ανακοίνωσης της Επιτροπής είναι η λεγόμενη «αρχή της ουδετερότητας», σύμφωνα με την οποία η ΕΕ οφείλει να παραμένει ουδέτερη αναφορικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των δημόσιων υπηρεσιών των κρατών μελών, εν προκειμένω των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης. Έτσι, οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών έχουν την πλήρη διακριτική ευχέρεια να αναθέτουν τη διαχείριση των υδάτων και την εκτέλεση των έργων ύδρευσης και αποχέτευσης σε εσωτερικές δημόσιες οντότητες ή σε εξωτερικές ιδιωτικές εταιρείες (παραχωρησιούχους) ή σε φορείς μικτής διαχείρισης. Συνεπώς, οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ σέβονται απολύτως την αρμοδιότητα των δημόσιων αρχών να εξασφαλίζουν την απαιτούμενη ποιότητα των υπηρεσιών με τον τρόπο που αυτές θα κρίνουν βέλτιστο. Αυτό απαντά και στο αίτημα της πρωτοβουλίας “Right2Water” για εξαίρεση της ύδρευσης και της διαχείρισης των υδάτινων πόρων από την ελευθέρωση της αγοράς: η Επιτροπή, υποκινούμενη από την ίδια φιλοσοφία με την εν λόγω πρωτοβουλία, επιβεβαιώνει ότι η νέα νομοθεσία σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις δεν εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παραγωγής, μεταφοράς ή διανομής πόσιμου ύδατος που παρέχονται από τις ίδιες τις τοπικές αρχές, ενώ οι συμβάσεις παραχώρησης στους τομείς αυτούς εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής, τόσο του ευρωπαϊκού νομοθετικού καθεστώτος για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, όσο και της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

Τέλος, όσον αφορά τον τρίτο τομέα, η ανακοίνωση της Επιτροπής παραθέτει αναλυτικά τις πρωτοβουλίες τόσο σε επίπεδο ΟΗΕ (Αναπτυξιακοί στόχοι της χιλιετίας) όσο και σε επίπεδο ΕΕ (Πρωτοβουλία της ΕΕ για τα ύδατα) για την παροχή ασφαλούς πόσιμου νερού σε όλες τις χώρες της Γης. Εδώ δεν υπάρχει Ευρωπαϊκό πρωτογενές δίκαιο, δίνεται όμως έμφαση στις πρωτοβουλίες που καθιστούν την Ένωση τον μεγαλύτερο χορηγό στον τομέα του νερού παγκοσμίως.

β. Ελάσσων πρόταση

Σ’ αυτό το μέρος της ανάλυσης η Επιτροπή προβαίνει σε υπαγωγή της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας στις παραπάνω γενικές αρχές και προσπαθεί να εντοπίσει ενδεχόμενες ελλείψεις και τομείς στους οποίους θα πρέπει να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες, στο επίπεδο της ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι λόγοι ανησυχίας εξαιτίας των οποίων οι πολίτες απηύθυναν την έκκληση για ανάληψη δράσης. Η ανάλυση δομείται και εδώ χονδρικά γύρω από τους τρεις τομείς πολιτικής που είδαμε στην ανάπτυξη της μείζονος προτάσεως και αποτελεί ένα μίγμα παρουσίας της δευτερογενούς ευρωπαϊκής νομοθεσίας και των πρωτοβουλιών και χρηματοδοτικών δράσεων της ΕΕ που ήδη απαντούν αρκετά ικανοποιητικά στις ανησυχίες των πολιτών, μαζί με προτάσεις για βελτίωση.

Όσον αφορά την προσβασιμότητα σε καλής ποιότητας νερό και αποχέτευση με προσιτή τιμή, ο κεντρικός άξονας της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι η Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα, για την οποία η Επιτροπή «θα προτείνει ενδεχόμενες αναγκαίες τροποποιήσεις». Η Επιτροπή προαναγγέλλει (χωρίς όμως να διευκρινίσει αν αυτό θα συμβεί εξαιτίας της πρωτοβουλίας “Right2Water”) την εντατικοποίηση των προσπάθειών πλήρους εφαρμογής καθώς και τη συνέχιση της συνολικής επανεξέτασης της νομοθεσίας της ΕΕ για τους υδάτινους πόρους, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη και τους συνεργαζόμενους φορείς. Επίσης, η Επιτροπή υπενθυμίζει τη σημασία του 7^{ου} Προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, που είναι το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της Ένωσης για περιβαλλοντικές δράσεις. Τέλος, υπενθυμίζεται για μια ακόμα φορά ότι το θέμα της προσιτής τιμής του νερού δεν είναι ευρωπαϊκή, αλλά εθνική αρμοδιότητα, και η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να την τηρήσουν και να εφαρμόσουν πλήρως την Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα. Συνοψίζοντας, στον πρώτο τομέα δεν ανακοινώνεται κάποια συγκεκριμένη δέσμευση εκ μέρους της Επιτροπής για ανάληψη ειδικής νομοθετικής πρωτοβουλίας ως απάντηση στην επιτυχή συλλογή ενός εκατομμυρίου υπογραφών από μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, πλην της επίσπευσης ήδη προγραμματισμένης αναθεώρησης της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα.

Όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης στην εσωτερική αγορά, η Επιτροπή διαβεβαιώνει ότι θα τηρήσει απαρέγκλιτα την κομβική αρχή της ουδετερότητας των υπηρεσιών ύδρευσης, η οποία τοποθετείται και στην καρδιά της πρωτοβουλίας “Right2Water”, και τονίζει emphaticά ότι «Μετά τις ανησυχίες που εκφράστηκαν από το κοινό κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, η Επιτροπή πρότεινε να αποκλειστούν σαφώς από το πεδίο εφαρμογής αυτών των κανόνων οι αναθέσεις συμβάσεων για το πόσιμο νερό, καθώς και ορισμένες αναθέσεις συμβάσεων για την επεξεργασία λυμάτων. Η πρόταση αυτή ανταποκρίνεται επίσης στις ανησυχίες που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας Right2Water». Το μοναδικό νέο στοιχείο που εισφέρει η Επιτροπή είναι η δέσμευση, βασισμένη στο άρθρο 14 της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα, ότι θα συνεχίσει να αναπτύσσει νέες πρωτοβουλίες για να βελτιωθεί η διαφάνεια έναντι των πολιτών σχετικά με την ποιότητα του νερού και των υπηρεσιών στον τομέα της διαχείρισης υδάτινων πόρων, σε συνδυασμό με την εξέταση της δυνατότητας συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) της ποιότητας των υδάτων με τον καθορισμό ευρύτερης δέσμης δεικτών και κριτηρίων αναφοράς για τις υπηρεσίες ύδρευσης προκειμένου οι Ευρωπαίοι πολίτες να διαθέτουν «περισσότερα μέσα δράσης». Συνεπώς, ούτε και εδώ ανακοινώνεται κάποια συγκεκριμένη νομοθετική δέσμευση εκ μέρους της Επιτροπής.

Τέλος, όσον αφορά τη δράση της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο, η Επιτροπή τονίζει πανηγυρικά πως «έχει δεσμευθεί να εξασφαλίσει ότι η διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσον αφορά την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχετευτικό σύστημα θα παραμείνει στο επίκεντρο της πολιτικής της για την ανάπτυξη». Ακολουθεί μνεία στις χρηματοδοτικές και ανθρωπιστικές δράσεις αναπτυξιακής βοήθειας της Ένωσης που αφορούν τον τομέα της ύδρευσης, αποχέτευσης και υγιεινής (WASH) καθώς και οι συνέργιες μεταξύ νερού, ενέργειας και επισιτιστικής ασφάλειας κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Τα νέα στοιχεία που εισφέρει η Επιτροπή είναι η δέσμευσή της ότι θα αξιολογήσει το δυναμικό των μη κερδοσκοπικών εταιρικών σχέσεων στον τομέα του νερού και θα στηρίζει τις συμπράξεις μεταξύ δημόσιων φορέων, ενώ προαναγγέλλει τη συνέχιση των

προσπαθειών για να δοθεί συνέχεια στη διάσκεψη Ρίο+20 των Ηνωμένων Εθνών προκειμένου να εξασφαλισθεί καθολική πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση. Συνοψίζοντας, και στον τρίτο τομέα η Επιτροπή δημοσιεύει ένα ευχολόγιο, κάτι το οποίο ασφαλώς είναι κατανοητό στο μέτρο που αφορά την εξωτερική δράση της Ένωσης στα πλαίσια διεθνών οργανισμών και όχι την νομοθετική διαδικασία της ίδιας της ΕΕ.

γ. Συμπεράσματα

Κατόπιν όλων τούτων, «η Επιτροπή υπογραμμίζει τη σημασία της διάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσον αφορά την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση και θα συνεχίσει να μεριμνά ώστε οι αρχές αυτές να παραμείνουν στο επίκεντρο των πολιτικών της». Επίσης, διαβεβαιώνει ότι θα συνεχίσει να διασφαλίζει την ουδετερότητα της ΕΕ όσον αφορά τις επιλογές που πραγματοποιούνται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης, θα επικεντρώσει στο μέλλον τις προσπάθειές της στην αύξηση της διαφάνειας έναντι των πολιτών της στον τομέα αυτό, ενώ σε διεθνές επίπεδο, θα εξακολουθήσει να προωθεί ενεργά την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση και στην ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής της. Ως γενικό συμπέρασμα – που ταυτόχρονα είναι και μια αυτοαξιολόγηση της δράσης της Επιτροπής σε αυτόν τον τομέα πολιτικής – προκύπτει το εξής: «Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να τείνει ευήκοον ους στις ανησυχίες των πολιτών σχετικά με την ιδιαιτερότητα των υπηρεσιών ύδατος, όπως το έπραξε στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ σχετικά με τους κανόνες παραχώρησης».

Η ανακοίνωση καταλήγει με μια σύνοψη των νέων μέτρων που η Επιτροπή δεσμεύεται να λάβει η ίδια καθώς και των νέων δράσεων που δεσμεύεται να προετοιμάσει προκειμένου να ανταποκριθεί στην έκκληση των πολιτών για ανάληψη δράσης στους τομείς που έχουν άμεση σχέση με την εν λόγω πρωτοβουλία και τους στόχους της:

- Ενίσχυση της εφαρμογής της ήδη ψηφισθείσας νομοθεσίας σχετικά με την ποιότητα των υδάτων,
- Διεξαγωγή πανευρωπαϊκής δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με την οδηγία για το πόσιμο νερό,
- Βελτίωση της διαφάνειας της διαχείρισης των αστικών λυμάτων και του πόσιμου νερού και εξέταση της δυνατότητας θέσπισης συγκριτικής αξιολόγησης της ποιότητας του νερού,
- Ανάπτυξη πιο δομημένου διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών για τη διαφάνεια στον τομέα των υδάτων,
- Παροχή ευρύτερης δέσμης κριτηρίων αναφοράς για τις υπηρεσίες ύδρευσης,
- Προώθηση καινοτόμων προσεγγίσεων για την αναπτυξιακή βοήθεια, ανταλλαγών βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών μελών και νέων δυνατοτήτων συνεργασίας,
- Επιδίωξη καθολικής πρόσβασης σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση ως τομείς προτεραιότητας στο πλαίσιο των μελλοντικών στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης.

Όπως μπορεί να διαπιστώσει κανείς, από την παραπάνω λίστα δράσεων ελλείπει οποιαδήποτε μνεία σε ανάληψη νέας, ειδικής νομοθετικής πρωτοβουλίας εκ μέρους της Επιτροπής ως συνέχεια της πρωτοβουλίας “Right2Water”.

δ. Συνολική αυτοαξιολόγηση της Επιτροπής για την εφαρμογή των Πρωτοβουλιών Ευρωπαίων Πολιτών

Στις 31 Μαρτίου 2015, ένα χρόνο μετά την πρωτοβουλία “Right2Water”, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την πρώτη τριετή έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής του Κανονισμού 211/2011. Βασισμένη σε ανατροφοδότηση από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους, σε πληροφορίες που έχει συλλέξει η ομάδα εμπειρογνομόνων της Επιτροπής σχετικά με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, αλλά και σε έρευνα βιβλιογραφίας, η Επιτροπή ανέλυσε την τρέχουσα κατάσταση και ανέτρεξε στα διαδοχικά στάδια του κύκλου ζωής μιας πρωτοβουλίας προκειμένου να εντοπίσει τα προβλήματα στην εφαρμογή του Κανονισμού και να προτείνει λύσεις σε αυτά.

Σύμφωνα με την συνολική αυτοαξιολόγηση της Επιτροπής, η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών «έχει εφαρμοστεί πλήρως». Πιο συγκεκριμένα αναφορικά με την πρωτοβουλία “Right2Water”, το ότι η παρακολούθησή της βρίσκεται σε εξέλιξη «επιβεβαιώνει ότι έχουν τεθεί σε εφαρμογή οι απαιτούμενες διαδικασίες και οι μηχανισμοί για να διασφαλιστεί ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών είναι λειτουργική», παρόλο που ουσιαστικά μόνο μια πρωτοβουλία (“Right2Water”) έχει φτάσει σ’ αυτό το στάδιο μεταξύ των 51 αιτήσεων που έχουν γίνει για καταχώριση πρωτοβουλιών.

Στην αυτοαξιολόγησή της, η Επιτροπή σημειώνει τα περιθώρια βελτίωσης που εξακολουθούν να υπάρχουν, είτε αυτά αφορούν σε τεχνικές πτυχές είτε σε ζητήματα περισσότερο πολιτικής φύσης. Μία από αυτές τις πιθανές βελτιώσεις αφορά ειδικότερα το στάδιο μετά την έκδοση της ανακοίνωσης με την οποία η Επιτροπή τοποθετείται επί μιας πρωτοβουλίας που έχει συλλέξει επιτυχώς ένα εκατομμύριο υπογραφές από Ευρωπαίους πολίτες. Ορισμένοι διοργανωτές πρωτοβουλιών και άλλοι ενδιαφερόμενοι θεωρούν ότι σ’ αυτό το στάδιο δεν υπάρχει επαρκής διάλογος και αλληλεπίδραση με την Επιτροπή, ούτε μια πιο δομημένη διαδικασία εξέτασης και παρακολούθησης στην οποία να συμμετέχουν σε μεγαλύτερο βαθμό. Με αυτήν την παρατήρηση τίθεται – πλην όμως ακροθιγώς – ένα μείζον ζήτημα, το οποίο αναδείχθηκε και από την παρακολούθηση (follow-up) της πρωτοβουλίας “Right2Water”: αυτό της έλλειψης οιασδήποτε δέσμευσης εκ μέρους της Επιτροπής για ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας ως συνέχεια μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών που πληροί όλες τις προϋποθέσεις και έχει αξιολογηθεί θετικά από την ίδια την Επιτροπή.

Κριτική αποτίμηση της στάσης της Επιτροπής και προτάσεις για τον εκδημοκρατισμό και την βελτίωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών

Όπως διαπιστώσαμε από τη μελέτη της επιτυχημένης πρωτοβουλίας “Right2Water”, η δόμηση της ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ακολουθεί τη συλλογή τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου υπογραφών Ευρωπαίων πολιτών ως οιονεί δικανικός συλλογισμός στοχεύει στο να δοθεί η εντύπωση πως η Επιτροπή δεν τοποθετείται *πολιτικά*, αλλά *τεχνοκρατικά* στις bottom-up εκκλήσεις για ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επίσης, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή ουσιαστικά δε δεσμεύθηκε καθόλου για ανάληψη μιας ειδικής νομοθετικής πρωτοβουλίας, παρά τη θετική αξιολόγηση της συγκεκριμένης Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών εκ μέρους της. Τα παραπάνω επιβεβαιώνουν ότι η Επιτροπή χρησιμοποιεί στρατηγικά το νέο αυτό

θεσμό συμμετοχικής δημοκρατίας ως μέσο ενίσχυσης της θεσμικής της επιρροής ταυτόχρονα με την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης του θεσμικού οικοδομήματος της Ε.Ε. στο σύνολό του.

Μια σειρά από βασικούς θεσμικούς παίκτες – ιδίως ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο –, αλλά και οι διακυβευματούχοι, έχουν τοποθετηθεί κριτικά επί αυτής της στάσης της Επιτροπής, διατυπώνοντας συγκεκριμένες προτάσεις για την βελτίωση της λειτουργίας του θεσμού γενικότερα. Θα εστιάσω σε εκείνες τις προτάσεις που αφορούν το στάδιο της παρακολούθησης (follow-up) μιας επιτυχημένης Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και θα προσπαθήσω να εξαγάγω κάποια γενικότερα συμπεράσματα.

α. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή

Αφού έλαβε μια σειρά από καταγγελίες από Ευρωπαίους πολίτες, η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια κ. Emily O'Reilly άνοιξε στις 18 Δεκεμβρίου 2013 μια έρευνα ίδια πρωτοβουλία αναφορικά με το αν η διαδικασία που ακολουθείται στις Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών είναι η βέλτιστη δυνατή. Η έρευνα εντόπισε ορισμένα προβληματικά σημεία της διαδικασίας και κατέληξε με τη δημοσίευση, στις 4 Μαρτίου 2015, έντεκα προτάσεων για τη νομοτεχνική της βελτίωση με την πρώτη διαθέσιμη ευκαιρία αναθεώρησης του Κανονισμού 211/2011.

Απόψεις επί της διαδικασίας εισέφεραν πολλοί διακυβευματούχοι καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με απαντητική επιστολή της προς την Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια στις 6 Οκτωβρίου 2014. Ειδικότερα αναφορικά με το στάδιο της εξέτασης από την Επιτροπή μιας πρωτοβουλίας που έχει εκπληρώσει όλες τις διαδικαστικές προϋποθέσεις που προβλέπει ο Κανονισμός 211/2011, η Επιτροπή απάντησε ότι, ενώ συμφωνεί επί της αρχής με την άποψη που εξέφρασε η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια περί της ανάγκης συμμετοχής εμπειρογνομόνων και διακυβευματούχων στη διαδικασία εξέτασης μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών, ο χρόνος δεν είναι αρκετός για να διοργανωθεί μια σοβαρή διαβούλευση με τους παραπάνω, αν λάβει κανείς υπόψη του ότι σε φυσιολογικές συνθήκες, μια δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής διαρκεί 12 εβδομάδες (δηλαδή ακριβώς όσο διαρκεί η εξέταση μιας πρωτοβουλίας), ενώ οι μελέτες και οι εκτιμήσεις αντικτύπου διαρκούν συνήθως περί το 1 έτος. Επίσης, οι 3 μήνες που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή για την εξέταση μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών δεν επαρκούν για διαβούλευση με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η τοποθέτηση της Ευρωπαϊάς Διαμεσολαβήτριας επί αυτού του θέματος παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Σύμφωνα με αυτήν, δεδομένου ότι η πεμπτουσία της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών είναι η ενδυνάμωση των πολιτών στη συνδιαμόρφωση της Ένωσης βάσει της συμμετοχικής δημοκρατίας, δεν είναι επιβεβλημένο να καταλήγει η Επιτροπή σε κάθε περίπτωση στην αναγκαιότητα μιας νομοθετικής πρότασης. Ο δημόσιος διάλογος που ανοίγει μέσω μιας διαδικασίας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών έχει αυταξία ανεξαρτήτως του αποτελέσματος της διαδικασίας διότι προσδίδει διαδικαστική αξία και νομιμοποίηση στην Ένωση, αρκεί βεβαίως αυτός ο δημόσιος διάλογος να είναι όσο γίνεται χωρίς αποκλεισμούς και διαφανής. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια, αρκεί η Επιτροπή να αρθρώνει ευκρινώς την αξιολόγησή της σχετικά με τη συνεισφορά μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στον Ευρωπαϊκό δημόσιο διάλογο και στη

νομιμοποίηση της διαδικασίας Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επιπρόσθετα, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι αρμόδιο για τη διοργάνωση δημόσιας ακρόασης με τους εκπροσώπους μιας επιτυγχύσας πρωτοβουλίας, η Επιτροπή οφείλει, σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο, να ανεύρει τρόπους για να διασφαλισθεί η συμμετοχή στην ακρόαση εκπροσώπων τόσο του Συμβουλίου όσο και των εμπλεκομένων φορέων προκειμένου να διεξαχθεί μια ζωντανή συζήτηση με επιχειρήματα υπέρ και κατά της κάθε πρωτοβουλίας, προς όφελος των Ευρωπαίων πολιτών. Τέλος, η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια θεωρεί ότι, σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή οφείλει να εξηγήσει αναλυτικά και με διαφάνεια τις *πολιτικές της επιλογές* στους Ευρωπαίους πολίτες, αποσυνδέοντας αυτήν την υποχρέωση από τη *νομική συνέχεια* που θα δώσει ή δε θα δώσει σε κάθε συγκεκριμένη πρωτοβουλία, καθόσον «η διαφάνεια στην αιτιολόγηση των επιλογών της δίνει ώθηση σε έναν εποικοδομητικό και ανοιχτό διάλογο, ενδυναμώνοντας έτσι την Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα και τη δημοκρατία σε επίπεδο ΕΕ και ενισχύοντας τη σημασία του διαλόγου καθ' εαυτού».

Αυτή η τελευταία διάκριση μεταξύ των νομικών συμπερασμάτων της Επιτροπής, που αφορούν το παραδεκτό μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και που μπορούν να εξεταστούν και από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, και των πολιτικών της συμπερασμάτων, που αφορούν την ουσία της πρωτοβουλίας και που μπορούν να συζητηθούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είχε ήδη γίνει από τον προκάτοχο της κ. Ο'Reilly, καθηγητή Νικηφόρο Διαμαντούρο, στη συνεισφορά του στη δημόσια διαβούλευση σχετικά με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών στις 29 Ιανουαρίου 2010. Με αυτήν του την παρέμβαση, ο κ. Διαμαντούρος διείδε με οξυδέρκεια τα προβλήματα που θα γεννιόνταν σε αρκετές περιπτώσεις από την απλή έκδοση μιας ανακοίνωσης της Επιτροπής ελλείψει συγκεκριμένων προϋποθέσεων αναφορικά με τη μορφή, το περιεχόμενο και την ποιότητά της, καθώς και από τη λήψη μιας *ουσιαστικά πολιτικής απόφασης* σχετικά με το αν μια πρωτοβουλία θα πρέπει να ακολουθηθεί ή όχι από συγκεκριμένη νομοθετική δράση εκ μέρους της Ένωσης, συγκεκριμένης υπό τον μανδύα μιας *τεχνοκρατικής απόφασης* με τη μορφή λογικού συλλογισμού.

β. Η στάση των διακυβευματούχων

Οι επιτροπές πολιτών που ενεπλάκησαν σε Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών είναι σαφώς πιο κριτικές απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από ό,τι η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια. Οι εκπρόσωποι της πρωτοβουλίας “One of Us”, η οποία συγκέντρωσε μεν πάνω από ένα εκατομμύριο υπογραφές Ευρωπαίων πολιτών, πλην όμως η Επιτροπή αρνήθηκε να αναλάβει οποιαδήποτε δράση παρακολούθησης, θέτουν ευθέως τον δάκτυλον επί τον τύπον των ήλων. Στη συνεισφορά του στη δημόσια διαβούλευση που διοργάνωσε η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια, ο εκπρόσωπος της πρωτοβουλίας αναρωτιέται γιατί να μπορεί η Επιτροπή, ένα μη εκλεγμένο «διοικητικό όργανο», να θεωρεί ότι εκπλήρωσε την υποχρέωσή της εκ του ευρωπαϊκού δικαίου με μια απλή δημοσίευση μιας ανακοίνωσης, ανεξαρτήτως της μορφής και του περιεχομένου της, και να παίρνει την πολιτική απόφαση να αναχαιτίσει την πρόοδο μιας επιτυχημένης πρωτοβουλίας χωρίς καν την έγκριση των δύο νομοθετικών σωμάτων της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο). Με άλλα λόγια, η συγκεκριμένη πρωτοβουλία, η οποία συγκέντρωσε περίπου 1,7 εκατομμύρια υπογραφές, δεν μπορεί να κατανοήσει με ποια δημοκρατική νομιμοποίηση μπορεί η Επιτροπή, η οποία έχει ήδη κάνει έλεγχο παραδεκτού της

πρωτοβουλίας κατά το στάδιο της καταχώρισης, να σταματά την εξέταση των προτάσεων μιας επιτυχημένης πρωτοβουλίας από τον Ευρωπαϊκό νομοθέτη.

Ενδέχεται η στάση του εκπροσώπου της πρωτοβουλίας “One of Us” να υπαγορεύθηκε από την πικρία του για την ανεπιτυχή της έκβαση. Ωστόσο, την ίδια στάση παρατηρούμε και μεταξύ των εκπροσώπων της επιτυχημένης πρωτοβουλίας “Right2Water”. Ο αντιπρόεδρος της πρωτοβουλίας “Right2Water” δήλωσε ευθέως ότι λυπάται που η Επιτροπή δεν υπέβαλε καμία πρόταση νομοθεσίας που να αναγνωρίζει το ανθρώπινο δικαίωμα στο νερό. Στη συνεισφορά της στη δημόσια διαβούλευση που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια εκ μέρους της πρωτοβουλίας “Right2Water”, η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Σωματείων Δημοσίων Υπηρεσιών θεωρεί ότι η αποδοτικότερη και με τη μεγαλύτερη ανταμοιβή βελτίωση της διαδικασίας θα ήταν να αυτοδεσμευθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι οποιαδήποτε Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών υπερβαίνει το ένα εκατομμύριο υπογραφές θα είναι δεσμευτική γι’ αυτήν, ήτοι θα ακολουθείται από πρόταση νομοθεσίας, αντί της σημερινής κατάστασης όπου «η Επιτροπή οφείλει μόνο να απαντήσει σε μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, πράγμα που αφήνει τόσο πολύ χώρο για ελιγμούς (από την Επιτροπή) που μας δίνει την αίσθηση ότι μας έχουν ακούσει αλλά δεν έχουμε εισακουστεί». Το ίδιο λέει και το Ευρωπαϊκό Κίνημα Νερού, το οποίο μάλιστα δεν κατανοεί γιατί η Επιτροπή διατείνεται ότι έχει απαντήσει θετικά στην πρωτοβουλία “Right2Water”, τη στιγμή που έχει κάνει, σε μεγάλο βαθμό, το αντίθετο.

γ. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι ίσως ο σημαντικότερος Ευρωπαϊκός θεσμός που έχει ασχοληθεί ενεργά με το θέμα, όπως εξάλλου είναι φυσικό, δεδομένου ότι είναι το μόνο θεσμικό όργανο της Ε.Ε. που απολαμβάνει άμεση πολιτική νομιμοποίηση ως δημοκρατικά εκλεγμένο από τους Ευρωπαίους πολίτες. Δύο είναι οι βασικές ενέργειες του Κοινοβουλίου με τις οποίες επέδειξε έμπρακτο ενδιαφέρον για τα ζητήματα που γεννώνται από την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών και υπέδειξε λύσεις: μια μελέτη που παρήγγειλε αναφορικά με τα πρώτα συμπεράσματα από την εφαρμογή του νέου αυτού θεσμού και που δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 2014 και ένα Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (“Right2Water”).

ι. Οι προτάσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Ένα από τα κύρια θέματα που εντόπισε η σημαντική μελέτη της Επιστημονικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αφορά το «πεπερασμένο των εργαλείων για την εφαρμογή, το οποίο οδηγεί στον κίνδυνο μείωσης της αξιοπιστίας της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών». Κατόπιν βιβλιογραφικής έρευνας και συνεντεύξεων με διακυβευματούχους, η μελέτη διαπίστωσε ότι υφίστανται αβεβαιότητες σχετικά με την παρακολούθηση (follow-up), με τα νομικά επιχειρήματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα οποία κρίνεται μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών ως επιτυχής ή ανεπιτυχής, καθώς και με τον ρόλο των διοργανωτών. Το βασικό πρόβλημα που υποβόσκει όμως είναι η ασάφεια της φύσης της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών: πρόκειται για εργαλείο το οποίο θέτει ζητήματα για συζήτηση στην πολιτική ατζέντα της Ένωσης (agenda-setting tool) ή για μέρος του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας;

Ένα βασικό θέμα που έθιζαν όλοι οι διακυβευματούχοι και που καταγράφεται και στη μελέτη του Κοινοβουλίου είναι η έλλειψη θεσμοποιημένων διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των διοργανωτών μιας επιτυχημένης πρωτοβουλίας και της Επιτροπής, που να επιτρέπουν την εμπλοκή των διακυβευματούχων μέσω διαβούλευσης στη διαδικασία προετοιμασίας νομοθετικής πρότασης από την Επιτροπή. Δεδομένου ότι οι ίδιοι οι υπεύθυνοι της επιτυχημένης πρωτοβουλίας “Right2Water” δεν έμειναν ικανοποιημένοι από τη συνέχεια που δόθηκε στην πρωτοβουλία τους από την Επιτροπή, η μελέτη προτείνει μια διαύγαση της διαδικασίας μετά από την επιτυχημένη συλλογή ενός εκατομμυρίου δηλώσεων υποστήριξης από Ευρωπαίους πολίτες, για παράδειγμα κατοχυρώνοντας τη συμμετοχή των διοργανωτών της πρωτοβουλίας σε μια ομάδα ειδικών που να συμβουλεύει την Επιτροπή για τα μέτρα που θα ήταν σκόπιμο να πάρει κατά το στάδιο της παρακολούθησης.

Το αίτημα πολλών διοργανωτών να κατοχυρωθεί επίσημα η ενσωμάτωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στη νομοθετική πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθιστώντας έτσι υποχρεωτική την επεξεργασία και υποβολή πρότασης νομοθεσίας εκ μέρους της Επιτροπής, καταγράφηκε μεν ως σοβαρό από τη μελέτη, όμως τονίστηκε και η πρακτική δυσκολία ενός τέτοιου εγχειρήματος, δεδομένου ότι στο προνομοθετικό στάδιο η Επιτροπή διενεργεί υποχρεωτικά έλεγχο τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και εκτίμηση επιπτώσεων με διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών, κατά συνέπεια δε νοείται η *αυτόματη de jure* προώθηση ενός θέματος για νομοθέτηση αν δεν έχουν προηγηθεί οι παραπάνω έλεγχοι. Σε κάθε περίπτωση, είναι κατανοητή η αμηχανία ή και η απογοήτευση των Ευρωπαίων πολιτών μετά από κόπους μηνών που κατέβαλαν για να υπερπηδήσουν τα σημαντικά διαδικαστικά, οικονομικά, οργανωτικά και τεχνικά προβλήματα και να συλλέξουν ένα εκατομμύριο δηλώσεις υποστήριξης, όταν αντιλαμβάνονται ότι η Επιτροπή δεν τους παρέχει δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ την ίδια στιγμή τους ενθαρρύνει να προωθούν Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών για να καλυφθεί το δημοκρατικό έλλειμμα της Ε.Ε.

Οι προτάσεις της μελέτης είναι ρηξικέλευθες. Εφόσον διαλυθεί η αμφισημία του νέου θεσμού και διευκρινιστεί ότι μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν είναι παρά ένα εργαλείο πολιτικής συζήτησης για την τόνωση της Ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας (agenda-setting tool), τότε ποιος ο λόγος για την ύπαρξη πολλών διαδικαστικών προϋποθέσεων; Η καταχώριση μιας νέας πρωτοβουλίας θα μπορούσε να απλοποιηθεί σημαντικά προκειμένου να αυξάνεται το επίπεδο της δημόσιας συζήτησης γύρω από θέματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να προβλεφθεί (με αναθεώρηση της Συνθήκης) ένα διττό σύστημα: μείωση του ορίου των υπογραφών στο μισό εκατομμύριο για να μπορούν οι Ευρωπαίοι πολίτες να αιτηθούν την υποβολή πρότασης νομοθεσίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χωρίς όμως να μπορούν να τη δεσμεύσουν (όπως δηλαδή ισχύει σήμερα, όπου η Επιτροπή κατέχει το αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας), και ενσωμάτωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στην επίσημη νομοθετική διαδικασία μετά την επιτυχημένη συλλογή τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου υπογραφών, η οποία θα υποχρεώνει την Επιτροπή να φέρει πρόταση νομοθεσίας.

ii. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της συνέχειας της πρωτοβουλίας “Right2Water”

Με το Ψήφισμά του της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (“Right2Water”), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άδραξε την ευκαιρία για να ανακοινώσει προς όλους τους ενδιαφερόμενους ότι θα επιθυμούσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να πάει πολύ πέραν της ανακοίνωσής της, την οποία χαρακτηρίζει ως «[στερούμενη] φιλοδοξίας». Θεωρεί μάλιστα πως η ανακοίνωση της Επιτροπής «δεν απαντά στα συγκεκριμένα αιτήματα που διατυπώνονται στην ΕΠΠ και περιορίζεται στην επανάληψη υφιστάμενων δεσμεύσεων». Με αυτό το μη νομοθετικό του ψήφισμα ίδιας πρωτοβουλίας, το Κοινοβούλιο έσπευσε να τοποθετηθεί θετικά απέναντι στην πρωτοβουλία “Right2Water” και πολύ κριτικά απέναντι στην Επιτροπή, την οποία στηλιτεύει για την ατομία της να εκπληρώσει την υπόσχεση που φέρει ο νέος θεσμός της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών για την προαγωγή της συμμετοχικής δημοκρατίας σε επίπεδο Ε.Ε.

Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας των ευρωβουλευτών, «η απάντηση που δόθηκε από την Επιτροπή στην ΕΠΠ Right2Water είναι ανεπαρκής, δεδομένου ότι δεν προσφέρει κάτι καινούριο και δεν εισάγει όλα τα μέτρα που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην επίτευξη των στόχων». Οι γενικές συστάσεις του Κοινοβουλίου προς την Επιτροπή σχετικά με τις επιτυχημένες πρωτοβουλίες είναι να διασφαλίζει τη μέγιστη διαφάνεια στο στάδιο της ανάλυσης μετά την υποβολή τους, να τους παρέχει επαρκή νομική στήριξη, συμβουλές και κατάλληλη δημοσιοποίηση, καθώς και να φροντίζει να διαθέτουν οι πρωτεργάτες και οι υποστηρικτές τους πλήρη και επίκαιρη ενημέρωση καθ’ όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Η βασική κριτική που διατυπώνεται προς την Επιτροπή για την ελλειμματική της συνέχεια στην πρωτοβουλία “Right2Water” είναι ότι θα έπρεπε «να καταθέσει νομοθετικές προτάσεις –και, εάν είναι σκόπιμο, αναθεώρηση της ΟΠΥ [Οδηγίας Πλαίσιο για τα Ύδατα]– που θα αναγνωρίζουν την καθολική πρόσβαση και το ανθρώπινο δικαίωμα στο νερό». Επιμέρους θέσεις του Κοινοβουλίου αναφορικά με το δικαίωμα στην ύδρευση και στην αποχέτευση στην εσωτερική αγορά είναι πως η Επιτροπή θα έπρεπε «να αναγνωρίσει τη σημασία του ανθρώπινου δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση, καθώς και να αναγνωρίσει ότι το νερό αποτελεί δημόσιο αγαθό και θεμελιώδη αξία για όλους τους πολίτες της ΕΕ, και όχι εμπόρευμα», να εξαιρέσει μόνιμα την ύδρευση και την αποχέτευση από τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς, από οποιαδήποτε εμπορική συμφωνία και από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας για τις συμβάσεις παραχώρησης και να αποκλείσει για το μέλλον τη δυνατότητα για οποιουδήποτε τύπου ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης. Επίσης, το Κοινοβούλιο κάνει έκκληση τόσο στην Επιτροπή όσο και στα κράτη μέλη της Ε.Ε. να εξασφαλίσουν καθολική και χωρίς διακρίσεις παροχή νερού μέσω μιας κοινωνικής συμφωνίας για το νερό και της θέσπισης ταμείων αλληλεγγύης ή άλλων μηχανισμών κοινωνικής δράσης. Όσον αφορά την αναπτυξιακή και εξωτερική πολιτική της ΕΕ για το νερό, το Κοινοβούλιο τονίζει emphatically πως «οι αναπτυξιακές πολιτικές της ΕΕ θα πρέπει να ενσωματώσουν πλήρως την καθολική πρόσβαση στην ύδρευση και την αποχέτευση» και πως «οι αναπτυξιακές πολιτικές των κρατών μελών θα πρέπει να αναγνωρίζουν το ανθρώπινο δικαίωμα στην πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση». Τέλος, το Κοινοβούλιο φθάνει μέχρι του σημείου να προτρέψει τις ίδιες τις επιχειρήσεις ύδρευσης «να επανεπενδύουν τα οικονομικά τους έσοδα που προέρχονται από τον κύκλο διαχείρισης των υδάτων στη διατήρηση και βελτίωση των υπηρεσιών ύδρευσης και στην προστασία των υδάτινων πόρων» και «να σταματήσουν πρακτικές κατά τις οποίες οικονομικοί πόροι εκτρέπονται από τον τομέα της ύδρευσης για να χρηματοδοτηθούν άλλες πολιτικές», ενώ τόσο μεγάλη είναι η σημασία που αποδίδει στο θέμα που «ζητεί από την Επιτροπή να δώσει προτεραιότητα στον εκσυγχρονισμό

των γηρασκόντων δικτύων πόσιμου νερού στο πλαίσιο του Επενδυτικού Σχεδίου για την Ευρώπη, εντάσσοντας αυτά τα έργα στον κατάλογο των έργων της Ένωσης».

* * *

Η σύντομη, προς το παρόν, εμπειρία με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών μας οδηγεί στο γενικό συμπέρασμα ότι η αμφισημία όσον αφορά τη φύση του νέου εργαλείου – πρόκειται εντέλει για εργαλείο το οποίο θέτει ζητήματα για συζήτηση στην πολιτική ατζέντα της Ένωσης (agenda-setting tool) ή για μέρος του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας; – δημιουργεί *θεσμική ένταση* από πλευράς της κοινωνίας πολιτών αλλά και των Ευρωπαϊκών θεσμών που βρίσκονται πιο κοντά στους πολίτες (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Η ταυτόχρονη προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να κατοχυρώσει την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών ως εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας και να διατηρήσει η ίδια την αποκλειστικότητα στη νομοθετική πρωτοβουλία φαίνεται ότι πλήττει, αντί να αυξάνει, το θεσμικό της κύρος και ευρύτερα, τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης. Ο ασαφής χαρακτήρας των δεσμεύσεων που αναλαμβάνει απέναντι σε επιτυχημένες πρωτοβουλίες, όπως αυτή για το «Δικαίωμα στο νερό» (“Right2Water”), προσκρούει στην απροθυμία αποδοχής τους εκ μέρους των διοργανωτών, των Ευρωπαϊκών θεσμών και, σε τελική ανάλυση, των ίδιων των Ευρωπαίων πολιτών, οι οποίοι αισθάνονται αποξενωμένοι και θα επιθυμούσαν μια πιο ενεργό εμπλοκή στη χάραξη πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο κίνδυνος απογοήτευσης και, εξ αυτής, της εμβάθυνσης της κρίσης νομιμοποίησης από την οποία υποφέρει η Ένωση ελλοχεύει. Θα χρειαστούν δυναμικές αλλαγές που θα καταστήσουν το νέο αυτό εργαλείο πιο ελκυστικό για τους πολίτες και θα του ξαναδώσουν τη δυναμική που απαιτεί η δημοκρατική λειτουργία των Ευρωπαϊκών θεσμών.