

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 προϊόντος 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 καθιερωμένη. 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, διεθνοποιημένων, 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) Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης.

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 έχουμε πάντα όταν έχουμε να κάνουμε με διακυβέρνηση):

1) Συμμετοχή/Συμμετοχικότητα: Η συμμετοχή διαφορετικών ενδιαφερομένων μερών/διακυβευματούχων 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). Υπάλληλοι από διαφορετικά υπουργεία πρέπει να παράγουν και επίσης να εφαρμόζουν πολιτικές από κοινού με άλλα υπουργεία (κλάδους 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 με 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 σε μια αμφιμονοσήμαντη σχέση μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων λήψης απόφασης, όπως και μεταξύ των επιπέδων λήψης αποφάσεων και των εξωτερικών συνεργατών με εξωτερική ανάθεση/αποκέντρωση αρμοδιοτήτων. Στην ΕΕ έχουμε τρία επίπεδα λήψης αποφάσεων: από το ανώτερο στο κατώτερο επίπεδο λήψης αποφάσεων έχουμε το ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό/τοπικό επίπεδο λήψης αποφάσεων. Ο προγραμματισμός της χρηματοδότησης αποφασίζεται και στα τρία επίπεδα (π.χ. Πολιτική Συνοχής) μέσω της επικουρικότητας.

4) Εκσυγχρονισμός Δημόσιας Διοίκησης: Έχει να κάνει με διαρκή κινητικότητα ανθρώπινου δυναμικού εντός της δημόσιας διοίκησης και με διαρκή αναδιοργάνωση

των δημόσιων υπηρεσιών (αλλαγή αρμοδιοτήτων και θέσεων). Επίσης, οι δημόσιες υπηρεσίες επαναξιολογούνται ανάλογα με τις ανάγκες που προκύπτουν από την αξιολόγηση. Έχουμε μια συνεχή αναδιοργάνωση. 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 με τη συμπερίληψη και άτυπων κανόνων (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 επίσημο/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 επ' ευκαιρία και κατά την διάρκεια του σχεδιασμού και της εφαρμογής πολιτικών, 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 της ΕΕ για τη διακυβέρνηση και τη ρύθμιση

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 συστήματος Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης.

Γιατί είναι τόσο σημαντική η ρυθμιστική εργαλειοθήκη; Επειδή στην ΕΕ η σχέση μεταξύ της έκφρασης πολιτικής βούλησης και της νομοθεσίας δεν είναι ευθεία, δεν πρόκειται για ένα γραμμικό μονοπάτι. 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: Δύο κανόνες εδώ είναι: πρέπει πάντα να εξετάζεται το ενδεχόμενο χρήσης εργαλείων επιπέδου Α και επίσης να περάσετε από το επίπεδο Β προτού φτάσετε στο 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 της ατζέντας 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»).

Α. Το επίπεδο Α έχει δύο εργαλεία (Α1: Αυτορρύθμιση και Α2: Συρρύθμιση). Κανόνας: η ρυθμιστική ένταση αυξάνεται από το ένα επίπεδο στο άλλο (όπως οι ταχύτητες ενός αυτοκινήτου). Άρα, το Α1 είναι μικρότερης έντασης από το Α2, το Β1 και ούτω καθεξής. Το βέλος δείχνει την αυξανόμενη ρυθμιστική ένταση. Η «ρυθμιστική ένταση» αναφέρεται στο βαθμό υποχρεωτικότητας/δεσμευτικότητας της εκάστοτε ρύθμισης.

Α1. 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 το δεσμευτικό, τότε δεν θα συμβεί τίποτα (καμία κύρωση, που σημαίνει καμία έννομη συνέπεια – «Συμφωνία κυρίων»).

Πότε η αυτορρύθμιση είναι καλή επιλογή για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή; Υπάρχουν δύο πιθανές αιτιολογίες για την αυτορρύθμιση, που διαπνέονται από μια έντονα φιλελεύθερη οικονομική φιλοσοφία: 1) Η ανάγκη πολύ ελαφριάς ρύθμισης ώστε να αφεθεί μια νέα δραστηριότητα ή μια καινοτομία ελεύθερη 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 ανταγωνιστικό πλεονέκτημα 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 των κανόνων που παράγει το αντιπροσωπευτικό σώμα των ενδιαφερομένων μερών πλέον αποδίδεται ως καθήκον σε κάποια δημόσια αρχή. Η παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής των κανόνων που παράγονται από την αυτορρύθμιση θα γίνεται πλέον από δημόσια αρχή, η οποία θα εξετάσει το ενδεχόμενο – και τελικά μπορεί – να επιβάλει δεσμευτικές 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 και πρώτα παρουσιάζει το status quo, την τρέχουσα κατάσταση (τι συμβαίνει σε μια δραστηριότητα ή τομέα πολιτικής αυτήν τη στιγμή), και κατόπιν κοινοποιεί ιδέες πολιτικής για κάποια δραστηριότητα ή τομέα πολιτικής. Για παράδειγμα, η Επιτροπή ανακοινώνει στο κοινό τι πιστεύει για την πιθανή ρύθμιση της περιαγωγής κινητής τηλεφωνίας. Προαναγγέλλει δηλαδή τις γενικές γραμμές του περιεχομένου μιας πιθανής μελλοντικής νομοθεσίας. 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 (το αντίθετο του νομοθετικού αιφνιδιασμού). Οι ρυθμιστικές αλλαγές χρειάζονται πρώτα κάποιο προσανατολισμό στο πεδίο, και 3) Συμμετοχική δημοκρατία/Συμμετοχικότητα. 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, λόμπινγκ κ.λπ.) ώστε να προσπαθήσουν να επηρεάσουν τη μελλοντική νομοθετική διαδικασία και το παράγωγο. 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 ειδικότερες 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 στη δραστηριότητα ή στον τομέα πολιτικής. Υπάρχουν τρεις βασικές κατηγορίες ενδιαφερομένων μερών: i. φυσικά και νομικά πρόσωπα, ii. μη κυβερνητικοί παράγοντες, π.χ. ενώσεις καταναλωτών, και iii. φορείς του επίσημου (δημόσιου) τομέα. 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/προτεραιοποίηση των δράσεων/ενεργειών που πρέπει να κάνουν οι εθνικές κυβερνήσεις προκειμένου να εφαρμοστεί ομαλά κάποια μελλοντική ή προηγούμενη (ήδη ψηφισμένη) Ευρωπαϊκή νομοθεσία, καθώς και ένα χρονοδιάγραμμα των δράσεων (προγραμματισμό των δράσεων) για να βοηθηθούν οι εθνικές κυβερνήσεις στο καθήκον τους να προβούν σε ρυθμίσεις που να ανταπεξέρχονται επαρκώς στο «κοινοτικό κεκτημένο» (το σύνολο της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας). Είναι ένα εγχειρίδιο για το πώς και πότε πρέπει να προβεί μια εθνική 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 εκπλαγούν).

Γ. Επίπεδο Γ: Εργαλεία σκληρού δικαίου, με μεγαλύτερη ρυθμιστική ένταση

Γ1. Οδηγία: Δεσμευτική έναντι όλων, αλλά δίνει 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 να προσαρμοστούν στο δίκαιο της ΕΕ.

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» (τυπικού) δικαίου, δεδομένου ότι ισχύει άμεσα έναντι όλων από την ημέρα της ψήφισής του (δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ) και δεν χρειάζεται καμία εθνική νομική παρέμβαση. Πότε θα επιλέξει η Επιτροπή το Γ1 αντί για το Γ3; Όταν πιστεύει ότι η νομοθεσία της ΕΕ δεν χρειάζεται να είναι ενιαία σε όλη την ΕΕ («ένα μέγεθος ταιριάζει σε όλους»). Ενώ το Γ3 περιέχει ενιαία ομοιόμορφη εφαρμογή για όλους από την πρώτη ημέρα. Στο επίπεδο Γ, δεν έχουμε ρυθμιστικό μονοπάτι. Η επιλογή είναι είτε Γ1 είτε Γ2 είτε Γ3. Αρκετά 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 είναι δωρεάν και οι οποίες βασίζονται στη διαφήμιση, 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 συμπεράσματα της εκτίμησης επιπτώσεων που θα διεξάγει 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 σχεδιαστεί 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) Διυπηρεσιακή 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

επιτευχθεί 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 αγρότες 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 επαρκούς 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 της πολιτικής εξουσίας δια της εκλογής αντιπροσώπων και δια της

πολιτικής εμπιστοσύνης 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 *suì 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 πύλώνα 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 επαρκώς η δράση της Ένωσης. Απαιτείται και η κινητοποίηση, συμμετοχή και διαβούλευση των ίδιων των Ευρωπαίων πολιτών, απευθείας ή μέσω των αντιπροσωπευτικών ή κατηγοριακών τους οργανώσεων, προκειμένου να διευρυνθεί η ελλιπής νομιμοποιητική βάση της Ένωσης. Επωμένο 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^ης 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 ενδιαμέσες οργανώσεις μπορούν να προωθήσουν ή να στηρίξουν πρωτοβουλίες, με την προϋπόθεση ότι το πράττουν με διαφάνεια. Τόσο οι διοργανωτές όσο και οι υπογράφωντες 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, λόγου 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 δικλίδες. 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 εξηγεί 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 πέπουστα 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 χαμηλή 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 Ευρωπαίων Πολιτών στον ενδοενωσιακό συσχετισμό ισχύος 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 δίκοπο μαχαίρι για την Επιτροπή. Αφενός, προωθώντας μία Πρωτοβουλία Πολιτών η οποία εκφράζει τη βούληση ενός μεγάλου αριθμού Ευρωπαίων 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 στηρίζουν 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 δυσαρεστήσει 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 απολαύουν 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 επιτυχία έως τώρα εφαρμογή του νέου θεσμού (υποκεφάλαιο δ.).

α. Μείζων πρόταση

Σύμφωνα με την Επιτροπή, το βαθύτερο δικαιοῦκό 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, εφιστά 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 απήυθηναν 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 προσπαθειών 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 emphatically 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 συνέργειες 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 στηρίξει τις συμπράξεις μεταξύ δημόσιων φορέων, ενώ προαναγγέλλει τη συνέχιση των προσπάθειών 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 θίγεται – 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 Ευρωπαίος 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 Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

Αφού έλαβε μια σειρά από καταγγελίες από Ευρωπαίους πολίτες, η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια κ. Emily O'Reilly άνοιξε στις 18 Δεκεμβρίου 2013 μια έρευνα ιδία 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 Ευρωπαϊκής 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 Ευρωπαϊκή 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 εμπλεκόμενων φορέων προκειμένου να διεξαχθεί μια ζωντανή συζήτηση με επιχειρήματα υπέρ και κατά της κάθε πρωτοβουλίας, προς όφελος των Ευρωπαίων πολιτών. Τέλος, η Ευρωπαϊκή 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. O'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

αναχαιτίζει 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 Ευρωπαϊά 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”).

i. 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 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 ιδίας 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.