

Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών και η αποτελεσματικότητά της
Παναγιώτης Αργαλιάς, Δικηγόρος, ΜΔΕ στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. Εισαγωγή

Με την ίδρυση των τριών Κοινοτήτων (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) επιδιώχθηκε η οικοδόμηση συνεργασίας μεταξύ των Κρατών-μελών τους στους τομείς της οικονομίας και της ενέργειας.¹ Το κοινοτικό οικοδόμημα βασίστηκε στην «ενοποίηση διά του δικαίου», στην άσκηση παραχωρημένων αρμοδιοτήτων από αυτόνομα όργανα (ανεξάρτητα από τα Κράτη-μέλη), στην διαπλειοψηφία λήψη αποφάσεων, στις αρχές της αμέσου ισχύος και της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, καθώς επίσης και στην θέσπιση ενός εκτεταμένου και υποχρεωτικού δικαστικού ελέγχου.² Ειδικότερα και αναφορικά με τους πολίτες των Κρατών-μελών «η κοινοτική μέθοδος» και η υπερεθνική ολοκλήρωση³ επιδίωκαν την αναγωγή των πολιτών των Κρατών-μελών σε υποκείμενα της κοινοτικής έννομης τάξης.⁴ Ωστόσο, η πολιτική συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών δεν απασχόλησε τους ιδρυτές των Κοινοτήτων, διότι οι σκοποί που, αρχικά, τέθηκαν αφορούσαν τη δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης με την παράλληλη υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου και τη συνεργασία στο εμπόριο του άνθρακα, του χάλυβα και της ατομικής ενέργειας.

Κατά την πρώτη περίοδο 1958-1970, οι ιδρυτές των Κοινοτήτων επικεντρώνονταν σε ζητήματα σχετικά με την οικονομική και πολιτική κατάσταση στην Ευρώπη, την εγκαθίδρυση κομμουνιστικών καθεστώτων στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη,⁵ γεγονός που απέκλειε την πολιτική συμμετοχή των πολιτών από την ευρωπαϊκή ατζέντα. Η ανωτέρω κατάσταση άρχισε δειλά να αλλάζει τη δεκαετία του 1970. Το 1976 αποφασίστηκε και το 1979 πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Ευρ.Κοινβ) με άμεση και καθολική ψηφοφορία από τους ευρωπαϊκούς λαούς

¹ Δ. Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα Κομοτηνή 2007, σελ. 22-25

² Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Η «Κοινοτική μέθοδος» σε αμφισβήτηση, Ο Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός σε κίνδυνο, Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στο διαδικτυακό τόπο <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202015/Chrimel13.pdf>

³ Γ. Ε. Φ. Καλαβρός – Θ. Γ. Γεωργόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό Δίκαιο, Τόμος Ι, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 9-12

⁴ ΔΕΚ, απόφαση της 15/7/1964, υπόθεση 6/64, *Kosta κατά ENEL*, Συλλ. 1964, σελ. 1965. Στην συγκεκριμένη απόφαση το ΔΕΚ τόνισε τα εξής: «*Ιδρύοντας μία Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, έχουσα δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσώπησης και ιδίως πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταβίβαση εξουσιών τους στην Κοινότητα, τα κράτη μέλη περιόρισαν, αν και σε ορισμένους μόνο τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και δημιούργησαν έτσι ένα σύστημα δικαίου εφαρμοζόμενο τόσο στους υπηκόους τους όσο και σ' αυτά τα ίδια*».

⁵ Ο.-Μ. Petrescu, The European citizens' initiative: A useful Instrument for Society and for Citizens? *Revista Chilena de Derecho*, Tom. 41 No 3/2014, σελ. 994

(Ευρωεκλογές)⁶. Παλαιότερα, από το 1958 έως το 1974, οι βουλευτές του Ευρ.Κοινβ διορίζονταν από τα κοινοβούλια των Κρατών-μελών με αποτέλεσμα να έχουν λάβει «διπλή εντολή». Ο τρόπος ανάδειξης των μελών του Ευρ.Κοινβ με άμεση και καθολική ψηφοφορία από τους ευρωπαϊκούς λαούς προσέδωσαν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση στο κοινοβουλευτικό όργανο της Κοινότητας, συνέβαλαν στην αύξηση του ειδικού του βάρους και στην ενίσχυση και διεύρυνση των εξουσιών του⁷. Επιπροσθέτως, με την άμεση καθολική ψηφοφορία των Ευρωβουλευτών αναγνωρίστηκε, με επίσημο τρόπο, η πολιτική και δημοκρατική συμμετοχή των Ευρωπαίων Πολιτών, ωστόσο ο σημαντικός ρόλος στο πεδίο της νομοθετικής διαδικασίας παρέμεινε στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Θα πρέπει να σημειωθεί, όμως, ότι παρά τις διαδοχικές διευρύνσεις τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 η ιδέα της συμμετοχής των πολιτών στο δημοκρατικό βίο των Κοινοτήτων δεν αποτελούσε σκοπό της Ένωσης, παρά τη διενέργεια ευρωεκλογών.

Επόμενο βήμα ενίσχυσης της πολιτικής συμμετοχής των πολιτών αποτέλεσε η θέσπιση της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας⁸ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.⁹ Η συνθήκη του Μάαστριχτ όρισε ότι κάθε πρόσωπο, που έχει την υπηκοότητα ενός Κράτους-μέλους, θεωρείται πολίτης της Ένωσης. Η καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στόχευσε στην ενίσχυση και στην προώθηση της ευρωπαϊκής ταυτότητας, με τη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επιπλέον, η ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει διατάξεις και ειδικά δικαιώματα που κατηγοριοποιούνται σε τέσσερις κατηγορίες:

- ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην επικράτεια της Ένωσης¹⁰,
- δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις κοινοτικές και δημοτικές εκλογές στο Κράτος-μέλος κατοικίας,

⁶ Η εκλογή των Ευρωβουλευτών με άμεση και καθολική ψηφοφορία πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του 1979

⁷ Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κοινοτικές διαθεσμικές σχέσεις μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Εκδόσεις Παρατηρητής Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 25

⁸ Π. Ι. Κανελλόπουλος, Το δικαίωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισσαβώνας, Πέμπτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 107, Κ. Γώγος, Άρθρα 17-22(Ιθαγένεια της Ένωσης), εις Ερμηνεία για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Επιμ. Β. Σκουρής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα Κομοτηνή 2003, σελ. 327-357, Δ. Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπου παραπάνω, σελ. 66 επ., Μ. Δ. Χρυσομάλλης, «Η Κοινοτική μέθοδος σε αμφισβήτηση» - Ο «Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός»σε κίνδυνο, Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, όπου παραπάνω σελ. 30-31, P. Graig – Grainne de Burca, EU LAW Text, Cases, and Materials, Sixth edition 2015, Oxford University Press, σελ. 852 επ., A. Follesdal, A Common European Identity for European Citizenship, German Law Journal, Τόμος 15, No 5, σελ. 765 επ., A. J. Menindez, Which Citizenship? Whose Europe?-The Many Paradoxes of European Citizenship, German Law Journal, Τόμος 15, No 5, σελ. 908 επ.

⁹ Οι διατάξεις για την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια τυποποιήθηκαν για πρώτη φορά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και αποτέλεσαν το μέρος δεύτερο της ΣυνθΕΚ(άρθρα 8-8 Ε). Υπό το καθεστώς της Λισαβώνας τυποποιούνται στα άρθρα 20-25 ΣΛΕΕ

¹⁰ Μ. Κουσκουνά, Ελευθερία διακίνησης προσώπων εις Β. Χριστιανός – Μ. Κουσκουνά, Ρ-Ε Παπαδοπούλου, Μ. Παράκης, Το δικαίωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, Εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 248 επ.

- διπλωματική και προξενική προστασία κάθε Κράτους-μέλους στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το Κράτος-μέλος του οποίου ο πολίτης είναι υπήκοος,
- δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και πρόσβασης στο διαμεσολαβητή.

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια θεσπίστηκε και εισήχθη στο πλαίσιο της προσπάθειας έναρξης της πολιτικής ενοποίησης της ΕΕ¹¹.

Στη συνθήκη του Άμστερνταμ διατυπώθηκε στα κείμενα των Συνθηκών ρητή αναφορά στο σεβασμό προς τις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹² Ο σεβασμός της δημοκρατίας και των υπολοίπων αρχών αποτελούσε προϋπόθεση ένταξης και παραμονής ενός Κράτους στην ΕΕ¹³.

Ωστόσο, παρά τις ανωτέρω προόδους, τα όργανα της ΕΕ δέχονταν κριτική σχετικά με την έλλειψη ενημέρωσης των Ευρωπαίων Πολιτών αναφορικά με τις Ευρωπαϊκές Εκλογές, τα δικαιώματα τους και τις επιπτώσεις που έχουν οι πολιτικές της Ένωσης στην καθημερινή τους ζωή.¹⁴

Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών (εφεξής ΕΠΠ) αποτέλεσε τρόπο και μηχανισμό βάσει του οποίου οι πολίτες της ΕΕ, θα ενεργοποιούνταν συστηματικότερα και θα συμμετείχαν ενεργότερα στο πλαίσιο διαμόρφωσης των ενωσιακών πολιτικών.

Η πρώτη διατύπωση της ΕΠΠ αποτυπώνεται στο σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης¹⁵ (εφεξής Σ.Σ.). Στο άρθρο I-47 Σ.Σ. που έφερε τον τίτλο «*Αρχή της Συμμετοχικής Δημοκρατίας*» ορίζεται μεταξύ άλλων ότι «*Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού Κρατών-μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή του Συντάγματος*». Η σχετική διάταξη της Σ.Σ. όριζε, επίσης, ότι ευρωπαϊκός νόμος θα καθόριζε τις διαδικασίες και προϋποθέσεις που θα απαιτούνταν για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας πολιτών,

¹¹ Μ. Περάκης, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2015, σ. 351-372

¹² Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013 σ. 125

¹³ Άρθρα 49 παρ. 1 και 7 ΣΕΕ (Συνθήκη του Άμστερνταμ)

¹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, COM(2010) 605 τελικό

¹⁵ Ν. Nugent, Πολιτική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία – θεσμοί – Πολιτικές, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Σαββάλας 2012, σελ. 120-128, Ε. Α. Γιαταγάνας, Η μακρά πορεία συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Από το Διεθνές Δίκαιο στην ομοσπονδία, Εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003, σελ. 51 επ., Γ. Παπαδημητρίου, Η Συνταγματοποίηση της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα εις Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια, επιμ. Ν. Μαραβέγιας – Μ. Τσινισιζέλης, Εκδόσεις Θεμέλιο 2007, σελ. 244-249, Εν. Βενιζέλος Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Εκδόσεις Σάκκουλας 2003, σελ. 146, Π. Ιωακειμίδης Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ευρωπαϊκή ενοποίηση – Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης, Εκδόσεις Θεμέλιο Αθήνα 2005, σελ. 244, Ν. Αθ. Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Εκδόσεις Παπαζήση 2012, Αθήνα 2012, σελ. 189

συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού Κρατών-μελών, από τα οποία οι πολίτες αυτοί πρέπει να προέρχονται.¹⁶ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁷ η ΕΠΠ αποτέλεσε μια από τις θεσμικές της καινοτομίες.¹⁸

2. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών υπό το πρίσμα της Συνθήκης της Λισαβόνας

Η Επιτροπή, στις 11 Νοεμβρίου 2009, εξέδωσε την Πράσινη Βίβλο για την ΕΠΠ, στην οποία δηλώνεται ότι εισάγεται μια καινούρια διάσταση στην Ευρωπαϊκή Δημοκρατία, που συμπληρώνει τα δικαιώματα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και ενισχύει το δημόσιο διάλογο στα ευρωπαϊκά ζητήματα. Στην Πράσινη Βίβλο μπορούμε να διαπιστώσουμε και την επιθυμία της Επιτροπής να δημιουργηθεί μια δημόσια σφαίρα διαλόγου, που θα συμβάλει στη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών¹⁹ στη διαμόρφωση των ενωσιακών πολιτικών.²⁰

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναφέρεται σε τρεις αρχές, οι οποίες και συμβάλλουν στη δημοκρατική εξέλιξή της. Η πρώτη αρχή σχετίζεται με τη δημοκρατική ισότητα, η δεύτερη με την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας²¹ και η τρίτη με την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας.²² Ειδικότερα και αναφορικά με την αρχή της δημοκρατικής ισότητας ορίζεται ότι η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της, οι οποίοι τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης.²³ Αναφορικά με την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι αποδεκτό αλλά και ρητά οριζόμενο στη Συνθήκη για την ΕΕ, ότι το μοντέλο της ενωσιακής (κοινοτικής) μεθόδου καθώς επίσης και η λειτουργία της θεμελιώνονται στην έννοια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.²⁴ Η έννοια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας αντιπαραβάλλεται με την έννοια της άμεσης δημοκρατίας. Η άμεση δημοκρατία είναι αδύνατο να επιτευχθεί στις χώρες μέλη της ΕΕ καθώς η δυνατότητα της άμεσου συμμετοχής στη νομοθετική διαδικασία προσκρούει σε πολλούς παράγοντες που εμποδίζουν την επίτευξή της. Ως εκ τούτου, το μοντέλο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι το μόνο δυνατό να εφαρμοστεί στο πλαίσιο της ΕΕ. Η τρίτη έννοια που προστέθηκε με την Συνθήκη της Λισαβόνας είναι η έννοια της

¹⁶ Η ανωτέρω διάταξη εντασσόταν στο κεφάλαιο VI της Συνταγματικής Συνθήκης που έφερε τον τίτλο « *Ο Δημοκρατικός Βίος της Ένωσης*»

¹⁷ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, Εκδόσεις θεμέλιο 2008, σελ. 133 επ.

¹⁸ Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Στοιχεία Συνθήκης Λισαβόνας (Σχόλιο – Κείμενο), Εκδόσεις Β. Ν. Κατσαρού Αθήνα 2010, σελ. 16

¹⁹ Δ. Θ. Τσάτσος, Τα μεγάλα θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα 2005, σελ. 42, *Αντ. Μακροδημήτρης*, Κράτος και Κοινωνία των πολιτών, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, σελ. 11 επ.,

²⁰ Ν. Vogiatzis, Is the European Citizen's Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, Τόμος 6, No 1, σ. 114

²¹ Άρθρο 10 παρ. 1 ΣΕΕ

²² Μ. G. Schmidt, Θεωρίες της Δημοκρατίας, Εκδόσεις Σαββάλας Αθήνα 2004, σελ. 281-289

²³ Άρθρο 9 παρ. 1 ΣΕΕ

²⁴ Άρθρο 10 παρ.1 ΣΕΕ

συμμετοχικής δημοκρατίας, η οποία στοχεύει στην ενεργοποίηση των πολιτών προκειμένου να καλυφθούν τα ελλείμματα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.²⁵ Η έννοια της συμμετοχικής δημοκρατίας γίνεται αντιληπτή στο πλαίσιο του άρθρων 10 και 11 της ΣΕΕ. Οι διατάξεις αυτές επιδιώκουν να καταστήσουν κανόνα ή κατευθυντήρια γραμμή την έννοια της συμμετοχικής δημοκρατίας, με την έννοια της διεύρυνσης της εμπλοκής των πολιτών της ΕΕ στις νομοθετικές διαδικασίες. Ειδικότερα κάθε πολίτης έχει δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης, ενώ οι αποφάσεις της ΕΕ θα πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες. Σχετική με την έννοια της συμμετοχικής δημοκρατίας αποτελεί και η έννοια της κοινωνίας των πολιτών. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας αναγνωρίζει για πρώτη φορά την ύπαρξη ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών, με την οποία τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα αρχίσουν ανοικτό και διαφανή διάλογο σε τακτική βάση.²⁶

Με την θέσπιση της ΕΠΠ, εισήχθη για πρώτη φορά ένας θεσμός και μηχανισμός άμεσης δημοκρατίας, που επιδιώκει την ενίσχυση της συμμετοχικής δημοκρατίας²⁷. Συγκεκριμένα στο άρθρο 11 ΣΕΕ ορίζεται ότι *«πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού Κρατών-μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών»*. Ο μηχανισμός της ΕΠΠ καθιερώνει την δυνατότητα πρωτοβουλίας των πολιτών στο πλαίσιο της νομοθετικής δραστηριότητας της Ένωσης.

Στόχευση της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών είναι να αποτελέσει ένα περαιτέρω βήμα για τη συρρίκνωση του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος²⁸ και μέσο γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των ευρωπαϊκών πολιτικών.²⁹

Εκείνο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι η ΕΠΠ αποτελεί ένα μέσο ενίσχυσης της συμμετοχικής δημοκρατίας στο πλαίσιο όμως της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Με άλλα λόγια η δυνατότητα των Ευρωπαίων Πολιτών να καλούν την Επιτροπή άμεσα να προτείνει νομοθετικά μέτρα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της αποτελεί μια εξαίρεση από την αρχή

²⁵ Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπου παραπάνω σ. 129

²⁶ Άρθρο 11 παρ. 1 και 2 της ΣΕΕ

²⁷ F. X. Priollaud – D. Siritzky, Le traité de Lisbonne, Texte et Commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE), La documentation française, Paris 2008, σελ. 56

²⁸ Για την προσέγγιση της έννοιας του δημοκρατικού ελλείμματος, Μ. Α. Χρυσομάλλης, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας και η βελτίωση της Δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας, Εκδόσεις Β. Ν. Κατσαρού Αθήνα 2010, σελ. 5-6, του ίδιου, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση Ζητήματα Δημοκρατίας και σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, Digesta 2015, σελ. 71-72, Α. Λαβδά – Δ. Ν. Χρυσόχοου, Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, Ευρωπαϊκή Πολιτική και Πρότυπα Δημοκρατίας στο Πολιτική Επιστήμη 2005, σελ. 137 επ., Ξ. Κοντιάδη, Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006, σελ. 182 επ., S. C. Siebers, The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit, Columbia Journal of European Law, Τόμος 14, Νο 3, σελ. 446 επ.

²⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (Γνωμοδότηση), Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών 2015/C 423/01, παρ. 4

της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, που σκόπιμο είναι να εξεταστεί εάν έχει αποδώσει μέχρι σήμερα ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 24 ΣΛΕΕ, «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, εκδίδουν τις διατάξεις σχετικά με τις διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για την υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών, συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού Κρατών-μελών από τα οποία οι πολίτες αυτοί πρέπει να προέρχονται».

Ο νέος θεσμός της ΕΠΠ εξειδικεύθηκε με τον Κανονισμό 211/2011 (νομική βάση αποτέλεσε το προαναφερόμενο άρθρο 24 ΣΛΕΕ)³⁰ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία των πολιτών.³¹ Εν συνεχεία εκδόθηκαν πέντε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις της Ένωσης, οι οποίες εξειδικεύουν τις ρυθμίσεις και τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας των Πολιτών.³²

2.1. Προϋποθέσεις για την δημιουργία της Πρωτοβουλίας των Πολιτών

Στην ΕΠΠ συμμετέχουν οι διοργανωτές της Πρωτοβουλίας, οι υπογράφοντες και η Επιτροπή, που ασκεί ένα ελεγκτικό ρόλο στην οργάνωση και τη διαδικασία της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας. Υπογράφοντες την πρωτοβουλία νοούνται οι πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι έχουν υποστηρίξει μια συγκεκριμένη πρωτοβουλία πολιτών με τη συμπλήρωση εντύπου δήλωσης υποστήριξης της εν λόγω πρωτοβουλίας. Ως διοργανωτές νοούνται τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία σχηματίζουν μια επιτροπή πολιτών υπεύθυνη για την κατάρτιση και υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών στην Επιτροπή.³³ Ο Κανονισμός θέτει κάποιες ελάχιστες προϋποθέσεις σχετικά με τους υπογράφοντες και τους διοργανωτές. Οι κοινές προϋποθέσεις για τους διοργανωτές και τους υπογράφοντες σχετίζονται με την ηλικία τους, την ιθαγένειά τους και το δικαίωμα ψήφου τους.³⁴ Έτσι, ορίζεται ότι οι διοργανωτές και

³⁰ Ο Κανονισμός τέθηκε σε ισχύ την 01.04.2012

³¹ ΕΕ 2011 L 065/1

³² α) *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός 268/2012 σχετικά με την τροποποίηση του Παρατήματος I του αρχικού κανονισμού 211/2011, ΕΕ 2012 L 89/1

β) *Συμβούλιο*, Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός 517/2013 για την προσαρμογή ορισμένων Κανονισμών και αποφάσεων λόγω της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Κροατίας, ΕΕ 2013 L 158/1

γ) *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός 887/2013 αναφορικά με την αντικατάσταση των Παραρτημάτων II και III του Κανονισμού 211/2011 σχετικά με την πρωτοβουλία των πολιτών, ΕΕ 2013, ΕΕ 2013 L 247/11. Ας σημειωθεί ότι το παράρτημα II αναφέρεται στις απαιτούμενες πληροφορίες για την ΕΠΠ ενώ το Παράρτημα III αναφέρεται στο έντυπο δήλωσης υποστήριξης

δ) *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός 531/2014, για την επανατροποποίηση του παραρτήματος I του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 211/2011 σχετικά με τον ελάχιστο αριθμό των υπογραφόντων ανά κράτος μέλος, ΕΕ 2014 L 148/52

ε) *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός 2015/1070 σχετικά με την τροποποίηση των παραρτημάτων III, V και VII του Κανονισμού 211/2011, ΕΕ 2015 L 178/1

³³ Άρθρο 2 παρ. 2 και 3 του Κανονισμού 211/2011

³⁴ Οι πολίτες πρέπει να έχουν συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας τους, με εξαίρεση όσους είναι υπήκοοι ή κάτοικοι Αυστρίας, οι οποίοι μπορούν να έχουν συμπληρώσει το 16ο έτος της ηλικίας τους

οι υπογράφωντες θα πρέπει να είναι πολίτες της Ένωσης και να βρίσκονται σε ηλικία, που τους παρέχει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.³⁵

Οι διοργανωτές συγκροτούν μια επιτροπή που αποτελείται από επτά (7) μέλη (φυσικά πρόσωπα), τα οποία είναι κάτοικοι επτά διαφορετικών Κρατών-μελών.³⁶ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ειδικότερα για τους διοργανωτές της πρωτοβουλίας, που κατοικούν σε τουλάχιστον 7 διαφορετικά Κράτη-μέλη, δεν απαιτείται να είναι υπήκοοι 7 διαφορετικών Κρατών-μελών αλλά πρέπει να είναι υπήκοοι Κράτους-μέλους της ΕΕ.³⁷

Οι διοργανωτές ορίζουν έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή ως «πρόσωπα επικοινωνίας».³⁸ Τα πρόσωπα αυτά αποτελούν το σύνδεσμο μεταξύ της Επιτροπής των Πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και μιλούν εξ ονόματος της Επιτροπής των Πολιτών. Στην Επιτροπή των Πολιτών μπορούν να συμμετέχουν και μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ωστόσο δεν συνυπολογίζονται στον απαραίτητο αριθμό των επτά μελών για τη συγκρότησή της.³⁹ Ο έλεγχος της Επιτροπής σχετικά με την ιδιότητα των διοργανωτών περιορίζεται μόνο στις αρχικές προϋποθέσεις, οι οποίες και προαναφέρθηκαν (ιθαγένεια, ηλικία για συμμετοχή στις Ευρωεκλογές).⁴⁰

Αναφορικά με τους υπογράφωντες, θα πρέπει να προέρχονται από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των Κρατών-μελών. Υπό το σημερινό καθεστώς οι υπογράφωντες θα πρέπει να προέρχονται από επτά Κράτη-μέλη (μετά και την προσχώρηση της Κροατίας).⁴¹ Επιπλέον, όμως, τίθεται και η προϋπόθεση του ελάχιστου αριθμού υπογραφών. Προφανώς, απαιτείται η συμμετοχή ενός εκατομμυρίου πολιτών από επτά ή περισσότερα Κράτη-μέλη, όπως ορίζεται στην αρχική διάταξη του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. Αλλά και σε κάθε ένα από τα επτά Κράτη-μέλη (ελάχιστος αριθμός κρατών) τίθεται ένας ελάχιστος αριθμός υπογραφών σύμφωνα με τον παρακάτω πίνακα:

ΕΛΑΧΙΣΤΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΥΠΟΓΡΑΦΟΝΤΩΝ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ-ΜΕΛΟΣ⁴²

Βέλγιο	15 750
Βουλγαρία	12 750
Τσεχική Δημοκρατία	15 750
Δανία	9 750

³⁵ Άρθρο 3 παρ. 1 και 4 του Κανονισμού 211/2011

³⁶ Άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού 211/2011

³⁷ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/committee>

³⁸ Άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού 211/2011

³⁹ Άρθρο 3 παρ. 3 του Κανονισμού 211/2011

⁴⁰ Άρθρο 3 παρ. 2 εδ. τελευταίο του Κανονισμού 211/2011

⁴¹ Υπό το σημερινό καθεστώς τα μέλη της ΕΕ είναι 28. Άρα το ένα τέταρτο αποτελείται από επτά κράτη μέλη

⁴² Αυτοί οι ελάχιστοι αριθμοί αντιστοιχούν στον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται σε κάθε κράτος μέλος επί 750.

Γερμανία	72 000
Εσθονία	4 500
Ιρλανδία	8 250
Ελλάδα	15 750
Ισπανία	40 500
Γαλλία	55 500
Κροατία	8 250
Ιταλία	54 750
Κύπρος	4 500
Λετονία	6 000
Λιθουανία	8 250
Λουξεμβούργο	4 500
Ουγγαρία	15 750
Μάλτα	4 500
Κάτω Χώρες	19 500
Αυστρία	13 500
Πολωνία	38 250
Πορτογαλία	15 750
Ρουμανία	24 000
Σλοβενία	6 000
Σλοβακία	9 750
Φινλανδία	9 750
Σουηδία	15 000
Ηνωμένο Βασίλειο	54 750

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι θα πρέπει να πληρούνται τα εξής κριτήρια αναφορικά με τον αριθμό των υπογραφόντων την πρωτοβουλία:

(α) Θα πρέπει να είναι πολίτες της Ένωσης και να έχουν δικαίωμα ψήφου στις εκλογές των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

(β) Να συγκεντρωθούν ένα εκατομμύριο δηλώσεις υποστήριξης από επτά τουλάχιστον Κράτη-μέλη.

(γ) Σε κάθε ένα από τα επτά Κράτη-μέλη πρέπει να τηρείται ο ελάχιστος αριθμός των υπογραφόντων σύμφωνα με τον ανωτέρω πίνακα.

Ας σημειωθεί ότι ο ελάχιστος αριθμός υπογραφόντων αναφέρεται στην προϋπόθεση των επτά Κρατών-μελών. Εάν λοιπόν μια πρωτοβουλία υποστηρίζεται από πολίτες 15 Κρατών-μελών, η προϋπόθεση του ενός εκατομμυρίου υπογραφών πληρούται όταν έχουν συγκεντρωθεί δηλώσεις υποστήριξης στα επτά Κράτη-μέλη, που ικανοποιούν τον ελάχιστο αριθμό υπογραφόντων ενώ στα υπόλοιπα οκτώ Κράτη που απομένουν έχει συγκεντρωθεί αριθμός δηλώσεων υποστήριξης, που όμως δεν ικανοποιεί το κριτήριο του ελάχιστου αριθμού. Ωστόσο οι συγκεκριμένες δηλώσεις υποστήριξης συνυπολογίζονται για να εκπληρωθεί το κριτήριο του ενός εκατομμυρίου πολιτών.

2.2. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών βήμα προς βήμα

Η διαδικασία εκκινεί με την λεγόμενη προετοιμασία της ΕΠΠ. Στο αρχικό αυτό στάδιο οι διοργανωτές θα πρέπει να ελέγξουν κατά πόσο η Επιτροπή είναι αρμόδια να καταθέσει πρόταση για τον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής.⁴³ Επίσης, θα πρέπει να ελεγχθεί εάν ο μηχανισμός της ΕΠΠ είναι ο καταλληλότερος για την προώθηση της ιδέας των διοργανωτών.

Εν συνεχεία, οι διοργανωτές πρέπει να ζητήσουν την καταχώριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας τους σε σχετικό ιστότοπο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπου καταχωρούνται οι σχετικές πρωτοβουλίες.⁴⁴ Για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί η καταχώριση οι διοργανωτές θα πρέπει να παρέχουν συγκεκριμένες πληροφορίες σχετικά με την πρωτοβουλία των πολιτών και τους διοργανωτές της.⁴⁵ Ειδικότερα ορίζεται ο τίτλος της προτεινόμενης πρωτοβουλίας (ανώτατο όριο θεωρούνται οι 100 χαρακτήρες) και το αντικείμενο της (ανώτατο όριο θεωρούνται οι 200 χαρακτήρες). Κατά την υποβολή της αίτησης καταχώρισης περιγράφονται οι στόχοι της προτεινόμενης πρωτοβουλίας καθώς και οι διατάξεις των Συνθηκών που θεωρούνται σχετικές από τους διοργανωτές. Αναφορικά με τα μέλη της επιτροπής για την ΕΠΠ αναφέρονται τα πλήρη ονόματα, οι ταχυδρομικές διευθύνσεις, οι υπηκοότητες και οι ημερομηνίες γεννήσεως των επτά μελών, με ειδική αναφορά του εκπροσώπου και του αναπληρωτή, καθώς και των ηλεκτρονικών διευθύνσεων και των αριθμών τηλεφώνων τους. Επίσης, αναφέρονται τα έγγραφα που αποδεικνύουν τα

⁴³ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/committee>

⁴⁴ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/registration>

⁴⁵ Άρθρο 4 παρ. 1 εδ. α του Κανονισμού 211/2011

πλήρη ονόματα, τις διευθύνσεις, τις υπηκοότητες και τις ημερομηνίες γεννήσεως καθενός από τα επτά μέλη της επιτροπής πολιτών και όλες οι πηγές στήριξης και χρηματοδότησης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών κατά τον χρόνο της καταχώρισης. Ο Κανονισμός μέσω του σχετικού Παραρτήματος⁴⁶ παρέχει στους διοργανωτές τη δυνατότητα να παραθέσουν σε Παράρτημα περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο, τους στόχους και το πλαίσιο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών ή ακόμη και να υποβάλλουν σχέδιο νομικής πράξης.⁴⁷

Οι ανωτέρω πληροφορίες παρέχονται σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, σε επιγραμμικό (ηλεκτρονικό) μητρώο το οποίο διατίθεται ειδικά για τον σκοπό αυτόν από την Επιτροπή. Η Επιτροπή δημιουργεί σημείο επαφής για την παροχή πληροφοριών και συνδρομής.⁴⁸

Μετά την υποβολή της αίτησης καταχώρισης ακολουθεί η επικύρωση-καταχώριση της πρωτοβουλίας, η οποία και πραγματοποιείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ειδικότερα και εντός δύο μηνών από την παραλαβή των πληροφοριών, η Επιτροπή καταχωρίζει την προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών με μοναδικό αριθμό μητρώου και αποστέλλει βεβαίωση της καταχώρισης στους διοργανωτές. Η διαδικασία της επικύρωσης-καταχώρισης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πραγματοποιείται μετά από έλεγχο, που διενεργεί η ίδια, σχετικά με την εκπλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ελέγχει εάν έχει συσταθεί η επιτροπή των πολιτών σύμφωνα με τα ανωτέρω, εάν η πρωτοβουλία δεν ευρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών, εάν η πρωτοβουλία δεν είναι κατάφωρα καταχρηστική, επιπόλαιή ή κακόβουλη και εάν η προτεινόμενη πρωτοβουλία δεν αντίκειται στις αξίες της Ένωσης όπως ορίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ.⁴⁹ Το άρθρο 2 της ΣΕΕ θέτει θεμελιώδεις αρχές που είναι κοινές στα Κράτη-μέλη και επέχουν θέση συνταγματικών αρχών καθώς προσδιορίζουν τα θεσμικά θεμέλια της ΕΕ. Οι αξίες αυτές είναι ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η ελευθερία, ο πλουραλισμός, η δημοκρατία, η αλληλεγγύη, η ισότητα, το κράτος δικαίου, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁵⁰

Είναι αυτονόητο ότι εάν δεν πληρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η Επιτροπή υποχρεούται να απορρίψει αιτιολογημένα τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία, αναφέροντας στους διοργανωτές τους λόγους άρνησης της καθώς και όλα τα πιθανά ένδικα και εξώδικα μέσα που τίθενται στη διάθεσή τους. Η Επιτροπή στις απορριπτικές απαντήσεις της αναφέρει ότι η

⁴⁶ Παράρτημα II του Κανονισμού 211/2011

⁴⁷ Παράρτημα II του Κανονισμού 211/2011

⁴⁸ Άρθρο 4 παρ. 1 εδ. β του Κανονισμού 211/2011

⁴⁹ Άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού 211/2011

⁵⁰ *Μ. Κρητικός*, Άρθρο 2 εις Ερμηνεία ΕΕ & ΣΛΕΕ Κατ' άρθρο ερμηνεία, επιμ. Β. Χριστιανός, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2012 σελ. 8-11

αρνητική της απάντηση δύναται να προσβληθεί με άσκηση προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ ή με υποβολή καταγγελίας στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή στο πλαίσιο κακοδιοίκησης.

Εάν η πρωτοβουλία επικυρωθεί από την Επιτροπή, το επόμενο βήμα είναι να συγκεντρωθεί ο απαραίτητος αριθμός δηλώσεων υποστήριξης. Ο Κανονισμός 211/2011 θέτει προϋποθέσεις για τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης της πρωτοβουλίας των πολιτών. Η πρώτη προϋπόθεση αναφέρεται στο ποιος θεωρείται υπεύθυνος για τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης. Ο Κανονισμός απονέμει την συγκεκριμένη ευθύνη στους διοργανωτές της πρωτοβουλίας.⁵¹ Η δεύτερη προϋπόθεση αναφέρεται στη μορφή των εντύπων των δηλώσεων υποστήριξης. Τα έντυπα πρέπει να έχουν συγκεκριμένη μορφή σύμφωνα με τα υποδείγματα που παρατίθενται στο Παράρτημα ΙΙΙ.

Οι διοργανωτές μπορούν να συγκεντρώσουν τις δηλώσεις υποστήριξης σε έντυπη μορφή ή ηλεκτρονικά.⁵² Σε περίπτωση που η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης γίνεται επιγραμμικά, εφαρμόζεται το άρθρο 6 του Κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο οι διοργανωτές πρέπει να δημιουργήσουν ένα ηλεκτρονικό σύστημα συλλογής, το οποίο θα πρέπει να εγκριθεί και επικυρωθεί από την αρμόδια αρχή του Κράτους-μέλους, ενώ τα δεδομένα που συλλέγονται θα πρέπει να αποθηκεύονται πριν από την έναρξη συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης. Για την πιστοποίηση του ανωτέρου ηλεκτρονικού συστήματος θα πρέπει να διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, ότι τα δεδομένα των υπογραφόντων συγκεντρώνονται και αποθηκεύονται σύμφωνα με τις τεχνικές προδιαγραφές που προβλέπονται από τον Κανονισμό 1179/2011.⁵³ Η πιστοποίηση μπορεί να ζητηθεί πριν αλλά και μετά την καταχώριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας. Ωστόσο, η ημερομηνία έναρξης της περιόδου συλλογής είναι σε όλες τις περιπτώσεις η ημερομηνία καταχώρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας από την Επιτροπή, ανεξάρτητα από το αν το σύστημα των διοργανωτών έχει ήδη πιστοποιηθεί ή όχι.

Οι υπογράφοι μπορούν να υποστηρίξουν συγκεκριμένη πρωτοβουλία πολιτών μόνο μία φορά. Όλες οι δηλώσεις υποστήριξης συγκεντρώνονται μετά την ημερομηνία καταχώρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών και εντός προθεσμίας που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα (12) μήνες.⁵⁴ Στο τέλος της προθεσμίας αυτής, το μητρώο αναγράφει ότι η προθεσμία έληξε και, εφόσον κριθεί σκόπιμο, ότι δεν έχει συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός δηλώσεων υποστήριξης.

⁵¹ Άρθρο 5 παρ. 1 του Κανονισμού 211/2011

⁵² Άρθρο 5 παρ. 2 του Κανονισμού 211/2011

⁵³ ΕΕ 2011 L 30/3

⁵⁴ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection>

Μετά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες οι διοργανωτές υποβάλλουν τις δηλώσεις υποστήριξης, σε έντυπη ή σε ηλεκτρονική μορφή, προς επαλήθευση και πιστοποίηση στις οικείες αρμόδιες αρχές.⁵⁵

Οι αρμόδιες αρχές, εντός προθεσμίας που δεν υπερβαίνει τους τρεις (3) μήνες⁵⁶ από την παραλαβή της αίτησης, επαληθεύουν τις δηλώσεις υποστήριξης που έχουν υποβληθεί βάσει κατάλληλων ελέγχων (μπορούν να διενεργούν τυχαία δειγματοληψία), σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική. Βάσει αυτού του ελέγχου παραδίδουν στους διοργανωτές πιστοποιητικό, στο οποίο πιστοποιείται ο αριθμός των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης για το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος.

Μετά την παραλαβή των πιστοποιητικών (από τουλάχιστον επτά κράτη) οι διοργανωτές μπορούν να υποβάλουν την πρωτοβουλία πολιτών στην Επιτροπή, μαζί με πληροφορίες σχετικά με τυχόν στήριξη και χρηματοδότηση της. Οι πληροφορίες αυτές δημοσιεύονται στο μητρώο.⁵⁷

Η διαδικασία εξέτασης πρωτοβουλίας πολιτών από την Επιτροπή συντίθεται από ορισμένες ενέργειες που συμβάλλουν στη διαφάνεια και στη διαλεκτική επαφή της Επιτροπής με την επιτροπή των διοργανωτών της Πρωτοβουλίας. Ειδικότερα, η Επιτροπή δημοσιεύει την πρωτοβουλία πολιτών στο μητρώο, συναντά τους διοργανωτές σε κατάλληλο επίπεδο για να τους δώσει την ευκαιρία να εξηγήσουν λεπτομερώς τα θέματα που τίγονται στην πρωτοβουλία πολιτών, εκθέτει τα νομικά αλλά και πολιτικά συμπεράσματά της, τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί ή να μην προβεί και τους λόγους που αιτιολογούν τη συγκεκριμένη στάση της. Η ανακοίνωση ή η απάντηση της Επιτροπής σχετικά με την προτεινόμενη πρωτοβουλία κοινοποιείται στους διοργανωτές, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο αλλά και δημοσιεύεται. Παρέχεται, επίσης, η δυνατότητα δημόσιας ακρόασης στους διοργανωτές. Η εν λόγω δημόσια ακρόαση διοργανώνεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και σε αυτή συμμετέχουν το Ευρ.Κοινβ, η Επιτροπή καθώς και όσα άλλα θεσμικά ή μη θεσμικά όργανα επιθυμούν να συμμετάσχουν.⁵⁸ Αντίθετα με τις αποφάσεις για καταχώριση, αυτή η απόφαση δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου. Η πρωτοβουλία πολιτών είναι πρωτοβουλία καθορισμού θεματολογίου, η οποία υποχρεώνει την Επιτροπή να εξετάσει σοβαρά τα αιτήματα των πολιτών, αλλά όχι και να αναλάβει σχετική δράση.⁵⁹ Ωστόσο, εάν αποφασίσει να μην αναλάβει δράση, η Επιτροπή θα πρέπει να εξηγήσει με σαφήνεια τους λόγους.

⁵⁵ Άρθρο 15 του Κανονισμού 211/2011

⁵⁶ Άρθρο 8 παρ. 2 του Κανονισμού 211/2011

⁵⁷ Παράρτημα VII του Κανονισμού 211/2011

⁵⁸ Άρθρα 10 και 11 του Κανονισμού 211/2011

⁵⁹ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer>

3. Οι Ευρωπαϊκές Πρωτοβουλίες των Πολιτών

Από τον Απρίλιο του 2012, η Επιτροπή έλαβε 56 αιτήσεις για καταχώριση προτεινόμενων πρωτοβουλιών πολιτών, 31 από τις οποίες καταχωρίστηκαν στο μητρώο,⁶⁰ ενώ 20 απορρίφθηκαν. Από τις ανωτέρω πρωτοβουλίες στην κατηγορία των επιτυχημένων εντάσσονται τρεις (3), οι οποίες και θα αναλυθούν παρακάτω.

Ερευνώντας τις ΕΠΠ θα παρουσιαστούν, αρχικά, πρωτοβουλίες που απορρίφθηκαν προκειμένου να καταγραφούν οι κυριότεροι λόγοι που οδηγούν στην απόρριψη των πρωτοβουλιών. Εν συνέχεια θα αναλυθούν οι επιτυχημένες πρωτοβουλίες πολιτών. Η ανάλυση θα στοχεύσει στην διακρίβωση των Ευρωπαϊκών θεμάτων και ζητημάτων που αποτέλεσαν αντικείμενο του υπό μελέτη μηχανισμού συμμετοχικής δημοκρατίας, ενώ θα εστιαστεί στους λόγους που οδήγησαν την Επιτροπή στη απόρριψη 20 μέχρι σήμερα πρωτοβουλιών.

3.1 Απορριφθείσες Πρωτοβουλίες Πολιτών

Αρχικά, επιλέγουμε να αναφερθούμε στην Πρωτοβουλία *STOP TTIP (Transatlantic Trade Investment Partnership)*.⁶¹ Η πρωτοβουλία αφορούσε τις διαπραγματεύσεις μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ για τη σύναψη της συμφωνίας για την «Διατλαντική Συνεργασία Εμπορίου και Επενδύσεων» (TTIP).⁶² Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία ζητούσε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συστήσει στο Συμβούλιο να ανακαλέσει την εντολή διαπραγμάτευσης για τη διατλαντική συμφωνία στο εμπόριο και τις επενδύσεις και να μην συνάψει τη συνολική οικονομική και εμπορική συμφωνία. Στην απάντησή της, η Επιτροπή σημείωσε ότι η διαπραγμάτευση μιας διεθνούς συμφωνίας προηγείται και προετοιμάζει την υπογραφή και σύναψή της. Η απόφαση του Συμβουλίου που επιτρέπει την έναρξη των διαπραγματεύσεων αποτελεί προπαρασκευαστική πράξη και αναπτύσσει έννομα αποτελέσματα μόνο μεταξύ των ενδιαφερομένων θεσμικών οργάνων, χωρίς να τροποποιεί τη νομοθεσία της ΕΕ.⁶³ Με άλλα λόγια, η Επιτροπή τόνισε ότι δεν αποτελεί νομική πράξη η απόφαση του Συμβουλίου περί έναρξης διαπραγματεύσεων. Επίσης, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν είναι παραδεκτή μια πρωτοβουλία πολιτών, που καλεί την Επιτροπή να μην προτείνει μια νομική πράξη ή να προτείνει μια απόφαση να μην εκδοθεί μια νομική πράξη.⁶⁴

⁶⁰ 16 πρωτοβουλίες το 2012, εννέα το 2013, πέντε το 2014 και έξι το 2015

⁶¹ Διαδικτυακός τόπος <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/2041>

⁶² Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

⁶³ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled «*STOP TTIP*», C(2014)6501 τελικό

⁶⁴ Άρθρο 4 παρ. 2 στοιχ. β του Κανονισμού

Η δεύτερη, υπό εξέταση, πρωτοβουλία είχε τον τίτλο «*A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted*».⁶⁵ Ο κύριος στόχος της προτεινόμενης πρωτοβουλίας ήταν να εισαχθεί μια νομική βάση για την αυτοκατάργηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή, αρχικά, σημείωσε ότι οι διοργανωτές δεν ανέφεραν κάποια σχετική νομική βάση και διάταξη (από τις Συνθήκες της ΕΕ), ενώ η πρόταση που θα πρέπει η Επιτροπή να υποβάλει, μέσω της πρωτοβουλίας πολιτών, θα πρέπει να σχετίζεται με την εφαρμογή των Συνθηκών. Το ουσιαστικό ζήτημα που έθεσε η Επιτροπή ήταν ότι η προτεινόμενη πρωτοβουλία θα μπορούσε να υλοποιηθεί μόνο με την αναθεώρηση των Συνθηκών. Στο πλαίσιο των ανωτέρω σκέψεων, η Επιτροπή έκρινε ότι η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών βρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.⁶⁶

Μια άλλη πρωτοβουλία πολιτικού περιεχομένου αποτέλεσε η πρωτοβουλία «*The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy*».⁶⁷ Αντικείμενο της πρωτοβουλίας αποτελούσε η εισαγωγή νομικής βάσης για ένα μηχανισμό δημοψηφίσματος στο επίπεδο της ΕΕ. Θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε την πρωτοβουλία αυτή ως ιδιαίτερα καινοτόμα, με την έννοια ότι θα μπορούσε να συμβάλει στην πολιτική ενοποίηση της ΕΕ και στην προσέγγιση ενός ομοσπονδιακού ευρωπαϊκού μοντέλου διακυβέρνησης. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, η Επιτροπή έκρινε ότι η προτεινόμενη πρωτοβουλία δεν εμπίπτει καταφανώς στο επίπεδο των αρμοδιοτήτων της, διότι ο συγκεκριμένος μηχανισμός μπορεί να εισαχθεί στο ενωσιακό δίκαιο μόνο στο πλαίσιο της ειδικής διαδικασίας αναθεώρησης των Συνθηκών, που προβλέπεται στο άρθρο 48 ΣΕΕ. Καταληκτικά, η Επιτροπή θεώρησε ότι δεν υπάρχει νομικό θεμέλιο στις Συνθήκες που να επιτρέψει στην Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για τη θέσπιση νομικής βάσης σχετικά με ένα μηχανισμό δημοψηφίσματος σε επίπεδο ΕΕ.⁶⁸ Σχετική πρωτοβουλία, αναφορικά με τη διενέργεια δημοψηφίσματος, αποτελεί και η πρωτοβουλία με τον τίτλο «*To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence*».⁶⁹ Στη συγκεκριμένη πρωτοβουλία προτάθηκε ως νομική βάση από τους διοργανωτές το άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ, που αναφέρεται στην ΕΠΠ. Η Επιτροπή στην απάντησή της διατύπωσε την άποψη ότι η πρωτοβουλία των πολιτών και το δημοψήφισμα

⁶⁵ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1754>

⁶⁶ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled «*A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted*» C(2014)437 τελικό

⁶⁷ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1753>

⁶⁸ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled «*The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy*» C(2014) 436 τελικό

⁶⁹ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1634>

αποτελούν μηχανισμούς άμεσης δημοκρατίας. Ωστόσο οι δύο αυτοί μηχανισμοί έχουν διαφορετικούς σκοπούς και δεν μπορούν να υλοποιηθούν με την ίδια πράξη. Ως εκ τούτου, τέθηκε και στη συγκεκριμένη περίπτωση το ζήτημα της μη ύπαρξης έγκυρης νομικής βάσης για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.⁷⁰

Στην πρωτοβουλία «*Enforcing self determination Human Right in the EU*»,⁷¹ αντικείμενο ήταν η ένταξη στο ενωσιακό πλαίσιο του δικαιώματος της αυτοδιάθεσης όπως αυτό ορίζεται στον Καταστατικό Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών,⁷² στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα και στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα που υιοθετήθηκαν το 1966. Στην περίπτωση αυτή τίθεται το ζήτημα σχέσης του διεθνούς δικαίου με το ενωσιακό δίκαιο ενώ προβληματίζει το γεγονός ότι οι διοργανωτές της πρωτοβουλίας επικαλούνται κείμενα του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, ενός Οργανισμού που ακολουθεί το διακυβερνητικό μοντέλο, υιοθετεί διαφορετικούς στόχους και δεν είναι περιφερειακός αλλά παγκόσμιος και οικουμενικός. Η Επιτροπή απέρριψε την προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών με την αιτιολογία ότι βρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών. Επικαλέστηκε τη μη δυνατότητα υποβολής προτάσεων που οδηγούν σε αναθεώρηση της Συνθήκης καθώς επίσης και το γεγονός ότι δεν δύναται να υποβάλει προτάσεις για την υιοθέτηση νομικής πράξης της Ένωσης στο πλαίσιο του άρθρου 21 της ΣΕΕ που θέτει τους στόχους και τις αρχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.⁷³

Η πρωτοβουλία με τον τίτλο «*Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!*»⁷⁴ είχε ως στόχο να υποχρεώσει την ΕΕ και τα Κράτη-μέλη να διασφαλίζουν ότι όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα στην αξιοπρέπεια σε όλη τη ζωή τους, με την παροχή κοινωνικής προστασίας έναντι της εξάρτησης. Επιπλέον, επειδή η παροχή υπηρεσιών μακροχρόνιας φροντίδας δεν εντάσσεται στους κανόνες της εσωτερικής αγοράς, η συγκεκριμένη πρωτοβουλία ζητούσε από την Επιτροπή να προτείνει νομοθετικές πράξεις, που να υποχρεώνουν τα Κράτη-μέλη να παρέχουν υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας σε οποιαδήποτε ηλικία και ιδιαίτερα για τους ηλικιωμένους.

Η Επιτροπή στην απάντηση της ασχολήθηκε με τις προτεινόμενες από την πρωτοβουλία διατάξεις και νομικές βάσεις της Συνθήκης. Η Επιτροπή, αρχικά, αναφέρθηκε

⁷⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Your request for registration of a proposed citizens' initiative «*To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence*» C(2013)7385 τελικό

⁷¹ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1175>

⁷² A. L. Bennet – J. K. Oliver, Διεθνείς Οργανισμοί – Αρχές και Προβλήματα, Εκδόσεις Gutenberg Αθήνα 2006, σελ. 87

⁷³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Your request for the registration of a proposed citizens' initiative «*Enforcing self determination Human Right in the EU*», C(2013)373 τελικό

⁷⁴ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1654>

στο άρθρο 153 ΣΛΕΕ και έκρινε ότι αυτό δεν μπορούσε να αποτελέσει κατάλληλη νομική βάση καθόσον το εν λόγω άρθρο εντάσσεται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, αναφέρεται στην κοινωνική ασφάλιση και αφορά τη θέσπιση ελάχιστων προϋποθέσεων και όρων για τους εργαζομένους. Με άλλα λόγια στο πεδίο εφαρμογής της συγκεκριμένης διάταξης δεν εμπίπτουν οι υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας για τους ηλικιωμένους. Επίσης, αναφορικά με το άρθρο 14 της ΣΛΕΕ, που σχετίζεται με τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, η Επιτροπή έκρινε ότι και αυτή η διάταξη δεν μπορεί να αποτελέσει έγκυρη νομική βάση, διότι ο νομοθέτης της Ένωσης με την εν λόγω διάταξη θέτει αρχές, με βάση τις οποίες τα Κράτη-μέλη δύνανται να παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος αλλά δεν υποχρεώνει τα Κράτη-μέλη να παρέχουν τέτοιου είδους υπηρεσίες.⁷⁵ Στη συνέχεια οι διοργανωτές της πρωτοβουλίας άσκησαν προσφυγή ακύρωσης κατά της απόφασης της Επιτροπής, η οποία απέρριπτε την αίτηση καταχώρισης της ανωτέρω πρωτοβουλίας. Οι προσφεύγοντες ισχυρίστηκαν ότι η Επιτροπή πραγματοποίησε υπέρμετρα αυστηρό έλεγχο, γεγονός το οποίο δεν συνάδει με τον σκοπό του Κανονισμού 211/2011.⁷⁶ Κατά τους διοργανωτές, στο στάδιο καταχώρισης της πρωτοβουλίας η Επιτροπή οφείλει να εξακριβώνει εάν επί της ουσίας η πρωτοβουλία αφορά ζήτημα για το οποίο μπορεί να γίνει διάλογος μεταξύ της επιτροπής πολιτών και των θεσμικών οργάνων. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι κατά την υποβολή της αίτησης καταχώρισης, οι διοργανωτές οφείλουν να προσκομίσουν επαρκείς πληροφορίες, ιδίως ως προς το σκοπό και το αντικείμενο της πρωτοβουλίας. Επίσης, έκρινε ότι ορθώς εφάρμοσε η Επιτροπή τις προϋποθέσεις ελέγχου της αιτήσεως καταχώρισης καθόσον από το γράμμα της διατάξεως⁷⁷ προκύπτει ότι η Επιτροπή οφείλει να προβεί σε έναν πρώτο έλεγχο των στοιχείων που έχει στη διάθεσή της, προκειμένου να εκτιμήσει εάν η πρόταση ΕΠΠ καταφανώς δεν εμπίπτει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, με τη διευκρίνιση ότι προβλέπεται η διενέργεια πληρέστερου ελέγχου σε περίπτωση καταχωρίσεως της προτάσεως.⁷⁸ Επίσης, οι διοργανωτές ισχυρίστηκαν ότι η απόφαση της Επιτροπής δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη, διότι ενώ αυτοί επικαλέστηκαν τις διατάξεις των άρθρων 14, 153 και 352 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή δεν ανέλυσε το άρθρο 352 ΣΛΕΕ.⁷⁹ Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, αρχικά ότι ο μηχανισμός της ΕΠΠ δεν δύναται να ανατρέψει την αρχή της δοτής αρμοδιότητας και να επιτρέψει στην ΕΕ να νομοθετήσει σε ένα τομέα για τον

⁷⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Votre demande d'enregistrement de la proposition d'initiative citoyenne intitulée «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!»* C(2013)7612 τελικό

⁷⁶ ΓεΔΕΕ, απόφαση της 19/04/2016, υπόθεση T-44/14, *Bruno Costantini κατά Επιτροπής*, δημοσίευτη, σκ. 10

⁷⁷ Άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού 211/2011

⁷⁸ ΓεΔΕΕ απόφαση της 19/04/2016, T-44/14, *Bruno Costantini κατά Επιτροπής*, δημοσίευτη, σκ. 14-17

⁷⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 352 παρ. 1 ΣΛΕΕ «Εάν, στο πλαίσιο των πολιτικών που καθορίζονται από τις Συνθήκες, η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις Συνθήκες, χωρίς αυτές να προβλέπουν τις εξουσίες δράσης που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις. Όταν το Συμβούλιο θεσπίζει τις διατάξεις αυτές σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, αποφαίνεται επίσης ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής και μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου»

οποίο δεν της έχει απονεμηθεί αρμοδιότητα. Κατά το Γενικό Δικαστήριο θα πρέπει να ελεγχθεί η τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 352 ΣΛΕΕ στο πλαίσιο της ΕΠΠ. Ωστόσο, στη συγκεκριμένη περίπτωση οι διοργανωτές δεν εξήγησαν τους λόγους σύμφωνα με τους οποίους θα ήταν δικαιολογημένη η χρήση του άρθρου 352 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση, οι διοργανωτές θα έπρεπε να είχαν τουλάχιστον αποδείξει, ότι η ΕΠΠ εντασσόταν στο πλαίσιο των πολιτικών και των σκοπών που ορίζουν οι Συνθήκες, γεγονός που θα είχε επιτρέψει στην Επιτροπή να αξιολογήσει επισταμένως το αίτημά τους να γίνει χρήση, για την προτεινόμενη πράξη, του άρθρου 352 ΣΛΕΕ.⁸⁰ Με άλλα λόγια το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι δεν δύναται να απαντά η Επιτροπή σε εντελώς αόριστες αιτιάσεις και ότι οι διοργανωτές φέρουν ένα σχετικό βάρος απόδειξης αναφορικά με τις διατάξεις που επικαλούνται ως νομικές βάσεις για την καταχώριση της πρωτοβουλίας.

Η πρωτοβουλία «*Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire*»⁸¹ αναφερόταν στη δημιουργία τράπεζας, η οποία θα διευκολύνει τις δημόσιες δαπάνες σε συγκεκριμένους τομείς επιτρέποντας σε Κράτη-μέλη να δανειστούν τα απαραίτητα κεφάλαια με χαμηλά επιτόκια. Στόχος, επίσης, της πρωτοβουλίας ήταν να υποστηρίξει και να ενισχύσει το αίσθημα αλληλεγγύης προς χώρες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες και ως εκ τούτου δεν μπορούν να δανειστούν με τους όρους της χρηματαγοράς. Οι διοργανωτές πρότειναν στην αίτησή τους, ως νομική βάση το άρθρο 3 παρ. 3 της ΕΕ το οποίο και αναφέρει τους σκοπούς της ΕΕ. Η Επιτροπή και σε αυτή την περίπτωση έκρινε ότι η συγκεκριμένη διάταξη δεν δύναται να αποτελέσει νομική βάση για την υποβολή προτάσεων για την έκδοση νομικών πράξεων.⁸²

Τέλος επιλέγουμε να αναφερθούμε σε μια πρωτοβουλία που έχει ελληνικό ενδιαφέρον. Πρόκειται για την πρωτοβουλία που φέρει τον τίτλο «*Ένα εκατομμύριο υπογραφές για την Ευρώπη της αλληλεγγύης*», που υποβλήθηκε στην Επιτροπή στις 13 Ιουλίου 2012. Σκοπός της πρωτοβουλίας είναι να καθιερωθεί στη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης η «*αρχή της καταστάσεως ανάγκης*», σύμφωνα με την οποία όταν η εξυπηρέτηση επαχθούς χρέους απειλεί την οικονομική και πολιτική υπόσταση κράτους, η άρνηση καταβολής του χρέους αυτού είναι αναγκαία και δικαιολογημένη. Στην πρόταση της ΕΠΠ μνημονεύθηκαν ως ενδεχόμενες νομικές βάσεις οι διατάξεις της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής,⁸³

⁸⁰ ΓεΔΕΕ, απόφαση της 19/04/2016, υπόθεση T-44/14, *Bruno Costantini κατά Επιτροπής*, δημοσίευτη σκ. 53-55

⁸¹ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/539>

⁸² *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, *Votre demand d' enregistrement de la proposition d' initiative citoyenne «Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire»* C(2012)6290 τελικό

⁸³ Για την Οικονομική και Νομισματική Πολιτική, *Α. Δ. Πλιάκος*, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 676 επ., *Γ. Ε. Φ. Καλαβρός – Θ. Γ. Γεωργόπουλος*, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό δίκαιο, Τόμος II, όπου παραπάνω, σελ. 218 επ, *Μ. Δ.*

ήτοι τα άρθρα 119 επ. της ΣΛΕΕ.⁸⁴ Η Επιτροπή, στην απάντησή της, δεν δέχτηκε την καταχώριση της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας διότι δεν ενέπιπε καταφανώς στις αρμοδιότητές της.⁸⁵ Η Επιτροπή ανέφερε ότι μετά από εξέταση των διατάξεων της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής αλλά και όλων των άλλων πιθανών νομικών βάσεων θα έπρεπε να απορρίψει την ανωτέρω πρωτοβουλία. Η Επιτροπή, στην απόφασή της, αναφέρθηκε συγκεκριμένα μόνο στο άρθρο 136 παρ.1.⁸⁶ Ειδικότερα έκρινε ότι το εν λόγω άρθρο μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση μόνο εφόσον τα μέτρα συμβάλλουν στην ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και στην ομαλή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Σε κάθε περίπτωση η συγκεκριμένη διάταξη δεν εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να υποκαθιστά τα Κράτη-μέλη στην άσκηση της δημοσιονομικής κυριαρχίας και των λειτουργιών που σχετίζονται με τα έσοδα και τις δαπάνες του κράτους.

Ο Αλέξιος Αναγνωστάκης, διοργανωτής της εν λόγω προτάσεως ΕΠΠ, άσκησε προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης της Επιτροπής. Ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι η καθιέρωση της αρχής της καταστάσεως ανάγκης εμπίπτει στην κατηγορία των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπιση της οικονομικής καταστάσεως, τα οποία δύναται να λάβει το Συμβούλιο.⁸⁷ Κατά τον προσφεύγοντα το άρθρο 122 παρ. 1 ΣΛΕΕ καθιερώνει τη θεσμική αλληλεγγύη, η οποία απορρέει από την ηθική και νομική υποχρέωση των Κρατών-μελών να αλληλοϋποστηρίζονται και να αλληλοβοηθούνται.⁸⁸

Το Γενικό Δικαστήριο δέχτηκε ότι από το γράμμα της διατάξεως δεν προκύπτει ότι αυτή αφορά μόνο τη λήψη μέτρων στην περίπτωση σοβαρών δυσχερειών στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως δε στον τομέα της ενέργειας. Ωστόσο, το πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-μελών, το οποίο πρέπει να διέπει την εκ μέρους του Συμβουλίου λήψη των κατάλληλων, για την αντιμετώπιση της οικονομικής καταστάσεως, μέτρων υποδεικνύει ότι τα μέτρα αυτά στηρίζονται στη συνδρομή μεταξύ των Κρατών-μελών και όχι σε μονομερείς ενέργειες μη αποπληρωμής ενός χρέους επειδή το Κράτος-μέλος αντιμετωπίζει

Χρυσomάλλης, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Ζητήματα Δημοκρατίας και σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων όπου παραπάνω, σελ. 66 επ.

⁸⁴ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/559>

⁸⁵ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Αίτημα καταχώρισης προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών «Ένα εκατομμύριο υπογραφές για την Ευρώπη της Αλληλεγγύης»* C(2012)6289 τελικό

⁸⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 136 παρ. 1 «*Προκειμένου να συμβάλει στην καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις των Συνθηκών, το Συμβούλιο θεσπίζει, σύμφωνα με την οικεία διαδικασία μεταξύ των προβλεπομένων στα άρθρα 121 και 126, εξαιρουμένης της διαδικασίας του άρθρου 126, παράγραφος 14, μέτρα για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, προκειμένου:*

α) να ενισχυθεί ο συντονισμός και η εποπτεία της δημοσιονομικής τους πειθαρχίας,

β) να χαράσσονται, ως προς τα εν λόγω κράτη, οι προσανατολισμοί οικονομικής πολιτικής, μεριμνώντας ώστε να είναι συμβατοί με τους καθοριζόμενους για το σύνολο της Ένωσης, και να διασφαλίζεται η εποπτεία τους.»

⁸⁷ Άρθρο 122 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο άρθρο ορίζεται ότι «*Με την επιφύλαξη άλλων διαδικασιών που προβλέπονται στις Συνθήκες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να θεσπίζει σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ Κρατών μελών, τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, ιδίως εάν ανακύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως στον τομέα της ενέργειας»*

⁸⁸ ΓεΔΕΕ απόφαση της 30/09/2015, υπόθεση T-450/12, *Αλέξιος Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής*, αδημοσίευτη, σκ. 36-38

σοβαρά προβλήματα χρηματοδοτήσεως. Το Δικαστήριο κατέληξε ότι η υπό ανάλυση διάταξη δεν μπορεί να αποτελέσει νομική βάση για την καθιέρωση της αρχής της καταστάσεως ανάγκης, ήτοι της δυνατότητας ενός Κράτους-μέλους να αποφασίσει τη μη αποπληρωμή του χρέους του, επειδή αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα χρηματοδοτήσεως.⁸⁹

Ο δεύτερος ισχυρισμός του προσφεύγοντος σχετιζόταν με το γεγονός ότι βάσει της αρχής της καταστάσεως ανάγκης, διαγραφή ή αναστολή πληρωμής του χρέους των Κρατών-μελών, που βρίσκονται σε κατάσταση έκτακτης οικονομικής ανάγκης, λόγω περιστάσεων που εκφεύγουν από τον έλεγχό τους μπορεί να χαρακτηριστεί ως χρηματοδοτική ενίσχυση.⁹⁰ Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι σύμφωνα με το άρθρο 122 παρ. 2, η Ένωση δύναται να χορηγήσει σε Κράτος-μέλος, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, χρηματοδοτική ενίσχυση. Ωστόσο, η συγκεκριμένη διάταξη δεν δικαιολογεί τη νομοθετική καθιέρωση μηχανισμού διαγραφής του χρέους.⁹¹

Ο τρίτος ισχυρισμός του προσφεύγοντος αναφερόταν στο άρθρο 136 παρ. 1 αναφορικά με τη λήψη μέτρων από το Συμβούλιο με σκοπό να ενισχυθεί ο συντονισμός και η εποπτεία της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η έκδοση νομοθετικής πράξεως επιτρέπεται τη μη αποπληρωμή του χρέους Κράτους-μέλους όχι μόνον δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής, αλλά θα είχε ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση της ελεύθερης βουλήσεως των συμβαλλομένων, από έναν νομοθετικό μηχανισμό μονομερούς διαγραφής του δημοσίου χρέους, ενδεχόμενο το οποίο προδήλως δεν επιτρέπει η επίμαχη διάταξη.⁹² Τέλος το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η άρνηση της καθιέρωσης της αρχής της κατάστασης ανάγκης δεν αντιβαίνει στη ρήτρα αλληλεγγύης⁹³ σύμφωνα με την οποία η Ένωση και τα Κράτη-μέλη ενεργούν από κοινού, με πνεύμα αλληλεγγύης, εάν ένα Κράτος-μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Το ανωτέρω συμπέρασμα οφείλεται στο γεγονός ότι η ρήτρα αλληλεγγύης δεν αφορά προδήλως την οικονομική και νομισματική πολιτική ούτε την οικονομική κατάσταση ή τις δημοσιονομικές δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν τα Κράτη-μέλη.⁹⁴

⁸⁹ ΓεΔΕΕ απόφαση της 30/09/2015, υπόθεση T-450/12, *Αλέξιος Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής*, δημοσίευτη, σκ. 42-43

⁹⁰ Άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ «Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση»

⁹¹ ΓεΔΕΕ απόφαση της 30/09/2015, υπόθεση T-450/12, *Αλέξιος Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής*, δημοσίευτη, σκ. 45-50

⁹² ΓεΔΕΕ απόφαση της 30/09/2015, υπόθεση T-450/12, *Αλέξιος Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής*, δημοσίευτη, σκ. 55-59

⁹³ Άρθρο 222 ΣΛΕΕ

⁹⁴ ΓεΔΕΕ απόφαση της 30/09/2015, T-450/12, *Αλέξιος Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής*, δημοσίευτη, σκ. 60

3.2. Επιτυχημένες Πρωτοβουλίες Πολιτών

Οι, μέχρι σήμερα, επιτυχημένες πρωτοβουλίες είναι τρεις (3).⁹⁵ Ως επιτυχημένη πρωτοβουλία νοείται αυτή που έχει ολοκληρώσει όλα τα προαναφερόμενα στάδια της Πρωτοβουλίας Πολιτών και έχει καταλήξει σε απάντηση της Επιτροπής σχετικά με το εάν θα ληφθούν δράσεις ή θα υποβληθούν προτάσεις στο πλαίσιο των ζητημάτων που τίθενται από την Πρωτοβουλία.

Η πρώτη επιτυχημένη πρωτοβουλία είχε τον τίτλο «*Right 2Water*»⁹⁶, η οποία καλούσε την Επιτροπή να προτείνει νομοθεσία σχετικά με την άσκηση του ανθρώπινου δικαιώματος σε νερό και αποχέτευση, όπως αναγνωρίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη, καθώς και για την προώθηση της παροχής νερού και αποχέτευσης ως βασικών δημόσιων υπηρεσιών για όλους. Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία καταχωρίστηκε την 10^η Μαΐου 2012, η συγκέντρωση των υπογραφών ολοκληρώθηκε την 1^η Νοεμβρίου 2013 (δόθηκε παράταση), υποβλήθηκε στην Επιτροπή την 20^η Δεκεμβρίου 2013, ενώ η απάντηση της Επιτροπής δόθηκε την 19.03.2014.

Στην απάντησή της, η Επιτροπή υπογράμμισε τη σημασία της πρόσβασης σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση, ώστε οι αρχές αυτές να παραμείνουν στο επίκεντρο των πολιτικών της. Ανταποκρινόμενη στην έκκληση των πολιτών για ανάληψη δράσης, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να λάβει συγκεκριμένα μέτρα και να προετοιμάσει μια σειρά νέων δράσεων στους τομείς που έχουν άμεση σχέση με τους στόχους της πρωτοβουλίας. Ειδικότερα, δεσμεύτηκε να ενισχύσει την εφαρμογή της νομοθεσίας σχετικά με την ποιότητα των υδάτων της, να δρομολογήσει πανευρωπαϊκή δημόσια διαβούλευση σχετικά με την Οδηγία 98/83/EK⁹⁷ για το πόσιμο νερό, ιδίως με σκοπό τη βελτίωση της πρόσβασης σε νερό καλής ποιότητας στην ΕΕ, να βελτιώσει τη διαφάνεια της διαχείρισης των αστικών λυμάτων και του πόσιμου νερού και να εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης συγκριτικής αξιολόγησης της ποιότητας του νερού.⁹⁸

Η δεύτερη επιτυχημένη Πρωτοβουλία είχε τον τίτλο «*ONE OF US*» και ζητούσε από την Επιτροπή να θέσει τέρμα στη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που προϋποθέτουν την καταστροφή ανθρώπινων εμβρύων, ειδικά στους τομείς της έρευνας, της αναπτυξιακής βοήθειας και της δημόσιας υγείας. Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία καταχωρίστηκε την 11^η Μαΐου 2012, η συγκέντρωση των υπογραφών ολοκληρώθηκε την 1^η Νοεμβρίου 2013,

⁹⁵ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>

⁹⁶ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

⁹⁷ ΕΕ 1998 L 330/32

⁹⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «*Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!*» COM(2014) 177 τελικό, σ. 15

υποβλήθηκε στην Επιτροπή την 28^η Φεβρουαρίου 2014, ενώ η απάντηση της Επιτροπής δόθηκε την 28.05.2014.

Στην απάντηση που εξέδωσε η Επιτροπή σημείωσε ότι η ΣΕΕ κατοχυρώνει ρητά την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, το δικαίωμα στη ζωή και το δικαίωμα στην ακεραιότητα του ατόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ, η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες.⁹⁹

Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η έρευνα που έχει ως αντικείμενο τα ανθρώπινα εμβρυικά βλαστοκύτταρα μπορεί να συμβάλει στην επόμενη γενιά υγειονομικής περίθαλψης, προσφέροντας θεραπείες ή πιθανές αγωγές για ανίατες και/ή απειλητικές για τη ζωή ασθένειες, όπως η νόσος του Πάρκινσον, ο διαβήτης, τα εγκεφαλικά επεισόδια, οι καρδιοπάθειες και η τυφλότητα.

Η Επιτροπή, ωστόσο, εξέδωσε Ανακοίνωση στην οποία εξηγεί ότι δεν έχει την πρόθεση να υποβάλει νομοθετική πρόταση, δεδομένου ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο της ΕΕ, που εγκρίθηκε πρόσφατα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, θεωρείται επαρκές. Ειδικότερα, σύμφωνα με την Επιτροπή, οι διατάξεις του προγράμματος «Ορίζων 2020» για την έρευνα με αντικείμενο τα ανθρώπινα εμβρυικά βλαστοκύτταρα αποφασίστηκαν σχετικά πρόσφατα (Δεκέμβριος 2013). Οι διατάξεις περιλαμβάνουν εξαιρέσεις και προϋποθέσεις, εκ των προτέρων αυστηρούς ελέγχους, κατά περίπτωση λήψη αποφάσεων με τη συμμετοχή των Κρατών-μελών, συμβατικές υποχρεώσεις, απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και εκ των υστέρων ελέγχους. Οι εν λόγω διατάξεις εξαιρούν ρητά από την ενωσιακή χρηματοδότηση την καταστροφή βλαστοκυστών για ερευνητικούς σκοπούς και τηρούν πλήρως την εθνική νομοθεσία για την έρευνα με αντικείμενο τα ανθρώπινα εμβρυικά βλαστοκύτταρα. Με άλλα λόγια η Επιτροπή θεώρησε ότι το σύστημα που έχει θεσπιστεί είναι καλά σχεδιασμένο και επαρκές.¹⁰⁰

Η τρίτη επιτυχημένη πρωτοβουλία είχε τον τίτλο «*Stop Vivisection*»¹⁰¹ και καλούσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να καταργήσει την Οδηγία 2010/63/ΕΕ¹⁰² σχετικά με την προστασία των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς. Επιπλέον, ζητούσε από την Επιτροπή να υποβάλει μια νέα πρόταση, που δεν θα περιλαμβάνει πειράματα σε ζώα και θα καθιστά υποχρεωτική τη χρήση, στον τομέα της βιοϊατρικής και τοξικολογικής

⁹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών «Ένας από μας», COM(2014) 355 τελικό, σελ. 3

¹⁰⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, όπου παραπάνω, σελ. 21

¹⁰¹ Διαδικτυακός τόπος, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>

¹⁰² ΕΕ 2010 L 276/33

έρευνας, δεδομένων που αφορούν άμεσα το ανθρώπινο είδος. Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία καταχωρίστηκε την 22^η Ιουνίου 2012, η συγκέντρωση των υπογραφών ολοκληρώθηκε την 1^η Νοεμβρίου 2013, υποβλήθηκε στην Επιτροπή την 3^η Μαρτίου 2015 (αρκετά καθυστερημένα), ενώ η απάντηση της Επιτροπής δόθηκε την 3^η Ιουνίου 2015.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην απάντησή της διαπίστωσε ότι η καλή μεταχείριση των ζώων περιλαμβάνεται στη ΣΛΕΕ και καλύπτεται από τη νομοθεσία της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ η καλή μεταχείριση των ζώων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στην πολιτική της ΕΕ για την εσωτερική αγορά, την έρευνα και τη γεωργία. Επίσης, η Οδηγία 2010/63/ΕΕ, κατά την Επιτροπή, αποτέλεσε την πιο εξελιγμένη νομοθεσία σε παγκόσμιο επίπεδο όσον αφορά την καλή μεταχείριση των ζώων, διότι επέβαλε την εφαρμογή επιστημονικά έγκυρων εναλλακτικών προσεγγίσεων και θέσπισε μηχανισμούς για την επιτάχυνση, την επικύρωση και την υιοθέτησή τους.¹⁰³ Η Επιτροπή, επίσης, διαπίστωσε την ανάγκη να καταργηθούν οι δοκιμές στα ζώα. Ωστόσο, η πλήρης απαγόρευση όσον αφορά την έρευνα σε ζώα στην ΕΕ θα ήταν πρόωγη και, επιπλέον, υπάρχει κίνδυνος να μεταφερθεί η βιοϊατρική έρευνα εκτός Ευρώπης.

Τέλος, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να εξακολουθήσει να προωθεί την ανάπτυξη και την εφαρμογή εναλλακτικών προσεγγίσεων, να ενθαρρύνει τη συνεργασία και την ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ όλων των τομέων, να παρακολουθεί ενεργά τη συμμόρφωση με την Οδηγία 2010/63/ΕΕ, να συνεχίσει τον τακτικό διάλογο με την επιστημονική κοινότητα σε επίπεδο ΕΕ και διεθνές επίπεδο και να διοργανώσει, έως το τέλος του 2016, διάσκεψη σχετικά με τους τρόπους, με τους οποίους μπορεί να επιτευχθεί ταχύτερα ο στόχος της σταδιακής κατάργησης των δοκιμών σε ζώα.

4. Αξιολόγηση - συμπεράσματα

Στις 31 Μαρτίου 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε την πρώτη της έκθεση σχετικά με την εφαρμογή αυτού του νέου μέσου.¹⁰⁴ Η Επιτροπή θεώρησε ότι ΕΠΠ είναι λειτουργική, παρά το γεγονός ότι έχουν ολοκληρωθεί επιτυχώς μόνο τρεις πρωτοβουλίες πολιτών. Επίσης, τόνισε ότι η έλλειψη νομικής προσωπικότητας των επιτροπών των πολιτών, δημιουργεί εμπόδια σχετικά με την άντληση κεφαλαίων και τη διαχείριση προσωπικών δεδομένων, λόγω του γεγονότος ότι τα μέλη της κατοικούν σε επτά διαφορετικές χώρες. Η Επιτροπή θεώρησε, επίσης, ότι πρέπει να βελτιωθεί η διαδικασία της

¹⁰³ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών «*Stop Vivisection*» C(2015) 3773 τελικό σελ. 2

¹⁰⁴ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Έκθεση για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 211/2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών COM(2015) 145

καταχώρισης, διότι ένα μεγάλο μέρος των πρωτοβουλιών έχουν απορριφθεί λόγω του γεγονότος ότι δεν εμπίπτουν θεματικά στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Ακόμη, διαπιστώθηκαν αποκλίσεις μεταξύ των Κρατών-μελών αναφορικά με τους όρους και τα προσωπικά δεδομένα, που απαιτούνται για την εγκυρότητα των δηλώσεων υποστήριξης ιδιαίτερα στις περιπτώσεις των πολιτών, που εξαιρούνται από το δικαίωμά τους να υποστηρίξουν μια πρωτοβουλία. Ανασχετικός παράγοντας στην ταχεία εξέλιξη της ΕΠΠ, συνιστά το γεγονός της ελλείψεως συγκεκριμένης προθεσμίας για την υποβολή μιας επιτυχημένης πρωτοβουλίας στην Επιτροπή, μετά την ολοκλήρωση της συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης.

Η Επιτροπή κατέληξε ότι είναι νωρίς να αξιολογήσει (ωστόσο τη χαρακτήρισε λειτουργική) τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της πρωτοβουλίας πολιτών για τη θεσμική και νομοθετική διαδικασία της ΕΕ, ενώ δεσμεύτηκε να συνεχίσει να παρακολουθεί τα ζητήματα που προκύπτουν και να ενθαρρύνει τη στενή συνεργασία και το συντονισμό μεταξύ των διαφόρων φορέων και ιδρυμάτων με σκοπό τη βελτίωση του μέσου.

Ανεξάρτητα από τις αναγκαίες λειτουργικές βελτιώσεις, η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών αντιπροσωπεύει το πρώτο νομοθετικό εργαλείο άμεσης δημοκρατίας με υπερεθνική αξία, καθόσον υιοθετήθηκε από την ΕΕ ως οντότητα με διακριτή νομική προσωπικότητα και όχι από ένα ή περισσότερα Κράτη-μέλη, δημιουργώντας μια άμεση σύνδεση και σχέση ανάμεσα στους Ευρωπαίους Πολίτες και τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς.¹⁰⁵

Το ανωτέρω θεσμοθετημένο δικαίωμα των Ευρωπαίων Πολιτών αναφέρεται μόνο στο πεδίο του παράγωγου (δευτερογενούς) ενωσιακού δικαίου, αφού για το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο έχουν καθορισθεί ρητά οι διαδικασίες αναθεώρησής του.¹⁰⁶

Ο συγκεκριμένος μηχανισμός αναφέρεται στη δυνατότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών προκειμένου να επηρεαστεί η νομοθετική διαδικασία της ΕΕ. Είναι γεγονός ότι το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας είχε απονεμηθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ως εκ τούτου η δυνατότητα συμμετοχής των Ευρωπαίων Πολιτών στη νομοθετική διαδικασία αποτελεί πρόοδο, που ωστόσο παρέχει ευρεία πεδία διακριτικής ευχέρειας στην Επιτροπή, προκειμένου αυτή να εκτιμήσει εάν θα υποβάλει πρόταση επί των θεμάτων που τίθενται στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας των Πολιτών.

Είναι γεγονός ότι τα προαναφερθέντα προβλήματα που έχει διαγνώσει η Επιτροπή είναι υπαρκτά και θα πρέπει να θεσπισθούν λύσεις που να τα αντιμετωπίσουν. Ωστόσο, η

¹⁰⁵ *O.-M. Petrescu, The European citizens' initiative : A useful Instrument for Society and for Citizens?*, όπου παραπάνω, σελ. 1002

¹⁰⁶ Άρθρο 48 ΣΛΕΕ

ανωτέρω εκτίμηση της Επιτροπής ασχολείται με διαδικαστικά ζητήματα χωρίς να επιμένει στον μεγάλο αριθμό πρωτοβουλιών που απορρίφθηκαν, διότι αναφέρονταν σε ζητήματα εκτός των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Κατά την άποψη μας, διαπιστώνεται σοβαρή έλλειψη ενημέρωσης των διοργανωτών των πρωτοβουλιών σχετικά με το νομικό και θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης και το πεδίο αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι θα πρέπει να ενημερωθούν οι Ευρωπαίοι πολίτες σχετικά με το ρόλο του ενωσιακού δικαίου και των δυνατοτήτων που τους παρέχονται στο πλαίσιο της ΕΠΠ. Με τον τρόπο αυτό θα είναι δυνατό να διαγνωσθούν προβλήματα καθημερινότητας των πολιτών, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο υποβολής προτάσεων από την Επιτροπή.

Επίσης, οι πολλές καταχωρίσεις και οι ελάχιστες επιτυχημένες πρωτοβουλίες υποδηλώνουν και ένα πρόβλημα συγκέντρωσης δηλώσεων υποστήριξης. Κατά τη γνώμη μας η συμμετοχή των πολιτών θα πρέπει να αυξηθεί τα επόμενα χρόνια και αυτό δύναται να πραγματοποιηθεί με την καλύτερη ενημέρωσή τους για τις ΕΠΠ και τις δυνατότητες που προσφέρει ο σχετικά νέος αυτός μηχανισμός. Έτσι, αυτή ίσως, να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο τα επόμενα χρόνια στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος και στη στενότερη σχέση μεταξύ των πολιτών και των ενωσιακών πολιτικών.