



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Π.Μ.Σ. ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

«Οι νέοι θεσμοί της Ένωσης για τη διαφάνεια και τη συμμετοχή
στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι»

Επιβλέπων:

Δανάτος Παπαγιάννης

Φοιτητής:

Παπαδάκος Σωτήριος

(Α.Μ.: 7112Μ027)



ΑΘΗΝΑ - 2014

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στις σύγχρονες κοινωνίες το αίτημα για διαφάνεια και συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αυξάνεται συνεχώς. Τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο ένα αυξανόμενο ενδιαφέρον για τον τρόπο με τον οποίο η διαφάνεια και η συμμετοχή των πολιτών μπορούν να αναβαθμίσουν ποιοτικά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να περιορίσουν το περιβόητο «δημοκρατικό έλλειμμα», συμβάλλοντας στη δημοκρατική νομιμοποίηση της δράσης των ενωσιακών οργάνων. Η διαφάνεια παρέχει στους πολίτες τη γνώση σχετικά με τις δομές, τις διαδικασίες και τα αποτελέσματα της θεσμικής λειτουργίας της Ένωσης, ενώ η συμμετοχή αφορά την ποσότητα, την ποιότητα και την ποικιλία της συμβολής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να ερευνήσει τις έννοιες της διαφάνειας και της συμμετοχής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ιστορική τους εξέλιξη, τις θεωρίες ανάπτυξης καθώς και την εφαρμογή τους στην πράξη, μέσα από θεσμούς και διαδικασίες. Ειδικότερα, εξετάζονται οι αναφορές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η πρόσβαση στα έγγραφα των οργάνων της Ένωσης, οι καταγγελίες στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών. Παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο, ο τρόπος λειτουργίας και οι τυχόν αδυναμίες και προοπτικές τους.

Η έρευνα και η ανάπτυξη του θέματος έγινε με βάση κυρίως την ανάλυση των γραπτών τεκμηρίων, στηριζόμενη στο πρωτογενές και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, με τη χρήση βιβλίων, μελετών, άρθρων και ιστοσελίδων. Τέλος, η εργασία παραθέτει ορισμένα γεγονότα, γνώμες και παραπομπές για περαιτέρω μελέτη και εξέταση.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

διαφάνεια, συμμετοχή, αναφορές, πρόσβαση σε έγγραφα, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	5
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ.....	6
1.1. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ: Η «ΑΝΟΙΚΤΟΤΗΤΑ» ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	11
1.1.1. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ.....	12
1.1.2. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ	14
1.2. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ: Ο ΠΟΛΙΤΗΣ ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ.....	16
2. ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ.....	22
2.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ	23
2.2. ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ.....	24
2.3. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ.....	25
2.4. ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ.....	27
2.5. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ	28
2.6. ΕΞΕΤΑΣΗ.....	29
2.7. ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΔΡΑΣΗ.....	33
2.8. ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ.....	34
2.9. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΑ.....	35
2.9. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ.....	37
2.10. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	38
3. Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	43
3.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ	43
3.2. ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	45
3.3. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ.....	46
3.4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	48
3.5. ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ	54
3.5.1. ΑΠΟΛΥΤΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ.....	54
3.5.2. ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ	57
3.6. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	60
4. ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΙΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ.....	63
4.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ	64
4.2. ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ.....	65
4.2.1. ΘΗΤΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΟΝΤΑ.....	65
4.2.2. ΕΚΛΟΓΗ	66
4.2.3. ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ.....	67
4.2.4. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΕΧΕΜΥΘΕΙΑΣ.....	68
4.2.5. ΠΡΟΝΟΜΙΑ, ΑΣΥΜΒΙΒΑΣΤΑ ΚΑΙ ΑΣΥΛΙΕΣ.....	68
4.3. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ.....	69
4.3.1 ΚΑΘ' ΥΛΗΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ.....	69
4.3.2. ΧΡΟΝΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ.....	70
4.3.3. ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ.....	71
4.3.4. ΑΥΤΕΠΑΓΓΕΛΤΕΣ ΕΡΕΥΝΕΣ.....	71
4.4. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ.....	72
4.4.1. ΠΡΟΣΩΠΑ ΠΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥΝΤΑΙ ΝΑ ΥΠΟΒΑΛΛΟΥΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ	72
4.4.2. ΑΜΕΣΗ ΚΑΙ ΕΜΜΕΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.....	73
4.4.3. ΜΟΡΦΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑΣ.....	74
4.4.3. ΜΗ ΠΑΡΑΔΕΚΤΕΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ.....	75
4.5. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	76
4.6. ΕΚΘΕΣΕΙΣ	80

4.7. ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ ΜΕ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	81
4.7.1. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΟΥΣ ΕΘΝΙΚΟΥΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΕΣ.....	81
4.7.2. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΑ ΕΝΩΣΙΑΚΑ ΟΡΓΑΝΑ	82
4.8. Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΟΙΝΟ	86
4.9. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	87
5. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ	91
5.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ	92
5.2. ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΜΙΑΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ..	94
5.3. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	98
5.3.1. ΒΗΜΑ 1 - ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	98
5.3.2. ΒΗΜΑ 2 - ΚΑΤΑΧΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ	98
5.3.3. ΒΗΜΑ 3 - ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΠΙΓΡΑΜΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗΣ.....	100
5.3.4. ΒΗΜΑ 4 - ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΔΗΛΩΣΕΩΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	101
5.3.5. ΒΗΜΑ 5 - ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΗΛΩΣΕΩΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ.....	102
5.3.6. ΒΗΜΑ 6 - ΥΠΟΒΟΛΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ.....	103
5.3.7. ΒΗΜΑ 7 - ΕΞΕΤΑΣΗ, ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΡΟΑΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ	103
5.4. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ	104
5.5. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	107
6. ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	111
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	114

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ΓΕΔ: Γενικό Δικαστήριο
- ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ΔΕΚ: Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Ε.Δ.: Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
- ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΕΚ: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
- ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
- ν.: νόμος
- παρ.: παράγραφος
- ΕΠΠ: Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών/Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών
- ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΣΕΚ: Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
- ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ΧΘΔ: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Μετά από χρόνια συζητήσεων σχετικά με την έλλειψη διαφάνειας και το δημοκρατικό έλλειμμα, οι έννοιες της διαφάνειας και τις συμμετοχής έχουν σταδιακά εξελιχθεί όχι απλά σε βασικές λειτουργίες του ενωσιακού μηχανισμού, αλλά και σε θεμέλια της δημοκρατικής λειτουργίας της Ένωσης. Η διαφάνεια είναι απαραίτητη σε μια δημοκρατική Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο της οποίας οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και να ασκούν δημόσιο έλεγχο, συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς, στη νομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος και στη βελτίωση της ποιότητας νομοθεσίας της Ένωσης.

Αν και σε θεσμικό επίπεδο η Ένωση διαθέτει ένα βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης και έχει εξελιχθεί πάρα πολύ σε σχέση με το παρελθόν σε τομείς όπου η μυστικότητα και οι αποφάσεις ερήμην των πολιτών ήταν ο κανόνας, διάφοροι μελετητές, οργανώσεις και πολίτες, εντός και εκτός Ευρώπης, αντιλαμβάνονται πως υπάρχει ένα δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ. Οι πηγές αυτής της αντίληψης βασίζονται σε δύο θεμελιώδη ζητήματα. Αφενός, η ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων εξακολουθεί να στερείται της αναγκαίας διαφάνειας ενός δημοκρατικά νομιμοποιημένου οργανισμού. Αφετέρου, η εκτεταμένη άγνοια για τη λειτουργία και τους σκοπούς της ΕΕ ενδυναμώνει επιπλέον τη δυσμενή στάση των ευρωπαϊών πολιτών απέναντί της. Και τα δύο αυτά ζητήματα θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως αποτυχίες εσωτερικής και εξωτερικής επικοινωνίας που προκλήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από την καταστροφική σύγκρουση μεταξύ εθνικών και ενωσιακών συμφερόντων στα αποφασιστικά όργανα της Ένωσης. Η περαιτέρω πρόοδος στην πολιτική ενοποίηση της Ένωσης θα πρέπει κατά συνέπεια να ενισχύει τη δημοκρατική της νομιμοποίηση.

Η δημοκρατία περιλαμβάνεται στις κοινές αξίες των κρατών μελών και στις οποίες στηρίζεται η Ένωση¹. Ωστόσο, οι ιδιαιτερότητες του ενωσιακού οικοδομήματος, ως ενός πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης που δεν ομοιάζει με κανένα υπάρχον πρότυπο πολιτειακής οργάνωσης και η αναπόφευκτη

¹ Άρθρο 2 ΣΕΕ : «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας,...». Η δημοκρατική προοπτική αποτελεί εξάλλου αναγκαία συνθήκη για την αποδοχή υποψηφιότητας για ένταξη στην Ένωση αλλά ακόμα και για τη σύναψη συμφωνίας σύνδεσης με αυτήν

αλληλεξάρτηση της ενωσιακής και των εθνικών εννόμων τάξεων δημιουργεί ερωτηματικά, ιδίως σε σχέση με τη νομιμοποίηση των ενωσιακών θεσμών και τη λειτουργία της δημοκρατικής αρχής².

Η λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, κατά τα πρώτα χρόνια ύπαρξής του, χαρακτηριζόταν από τη «σύμπλεξη» των εθνικών και της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας, με στόχο την αποτελεσματικότητα και τη σταθερότητα, ενώ η νομιμοποίηση του μηχανισμού αυτού εδραζόταν στα δημοκρατικά συστήματα των συμμετεχόντων κρατών³. Ως εκ τούτου, στις ιδρυτικές Συνθήκες δεν υπήρχε αναφορά στη δημοκρατική αρχή και χρειάστηκε η πάροδος τριάντα χρόνων και η θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, για να αναφερθεί προοιμιακά η ανάγκη να προωθήσουν από κοινού τα κράτη τη δημοκρατία. Η Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης την επιβεβαίωσε και την τυποποίησε⁴, ενώ η δημοκρατική αρχή εισήχθη ρητά ως βασική οργανωτική αρχή στο θεσμικό οικοδόμημα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ⁵. Η Συνθήκη της Λισαβόνας εντάσσει τη δημοκρατία μεταξύ των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης με ρητή αναφορά τόσο στο προοίμιό της, όσο και στο άρθρο 2 ΣΕΕ.

Η Δήλωση αριθ. 17⁶ που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ⁷ αναφέρεται στη σχέση μεταξύ της διαφάνειας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και το δημοκρατικό χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων, αλλά το πεδίο εφαρμογής της παρέμεινε περιορισμένο. Την περίοδο εκείνη δημοσιεύτηκαν δύο ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαφάνεια και την πρόσβαση στα έγγραφα⁸ και ακολούθησε ένας Κώδικας συμπεριφοράς⁹ που υιοθέτησε την αρχή της πρόσβασης του κοινού σε έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

² Στεφανή, Μ. (2013), Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, σελ. 147

³ de Búrca, G. (1996), The Quest for Legitimacy in the European Union, σελ. 352-353

⁴ Στο τρίτο και πέμπτο εδάφιο του προοιμίου και στο άρθρο ΣΤ παρ. 1 ΣΕΕ

⁵ «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη»

⁶ 17. Δήλωση σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση: «Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς το διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτό το λόγο, η Συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.»

⁷ ΕΕ 1992 C 191/01

⁸ Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή - Πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων (COM/93/191 Τελικό 05/05/1993) και Διαφάνεια στην Κοινότητα (COM/93/258 Τελικό 02/06/1993)

⁹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 90/730/ΕΚ: Κώδικας συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 1993 L 340/41)

Ακολούθησε η Συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁰ που κατοχύρωσε τις αρχές αυτές στο πρωτογενές δίκαιο. Στο άρθρο 1 παρ. 4 αναφέρεται ότι: «... οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες». Επιπρόσθετα, το άρθρο 255 ΣΕΚ παρείχε τη νομική βάση για τη ρύθμιση σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα της ΕΕ¹¹. Τέλος, η Λευκή Βίβλος του 2001 για τη διακυβέρνηση¹² τονίζει την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια και συμμετοχή των πολιτών στη χάραξη και εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην Ένωση.

Πράγματι, το κίνητρο πίσω από την ανάγκη για διαφάνεια και συμμετοχή στη δημόσια διοίκηση συνδέονται ιστορικά με τις αρχές της δημοκρατίας και της νομιμότητας. Η εξέλιξη των αρχών αυτών ακολούθησε παρόμοια πορεία και στο ενωσιακό δίκαιο. Έτσι, σε ανύποπτο χρόνο, το ΔΕΚ έκρινε ότι η αρχή της διαφάνειας δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να συμμετέχουν πιο ενεργά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και εγγυάται ότι η διοίκηση απολαμβάνει μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα σε ένα δημοκρατικό σύστημα¹³.

Αυτό είναι το πλαίσιο που οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εγκρίνει τη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση. Το έγγραφο αυτό και η συζήτηση που ακολούθησε τη δημοσίευσή του αποτέλεσε ένα σημείο καμπής στην εξέλιξη της διαφάνειας και της συμμετοχής στην ΕΕ, με την Επιτροπή να προωθεί τις αρχές αυτές για την καθιέρωση μιας περισσότερο δημοκρατικής διακυβέρνησης και για την υποστήριξη της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη και σε όλα τα επίπεδα: παγκόσμιο, ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό, και τοπικό. Ειδικότερα, η Επιτροπή όρισε τη διαφάνεια και τη συμμετοχή ως δύο από τις πέντε αρχές της χρηστής διακυβέρνησης, μαζί με τη λογοδότηση, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή¹⁴, προσέγγιση η οποία ενισχύθηκε από τη νομολογία¹⁵.

Η διακηρυκτική προσήλωση, ωστόσο, στην αρχή της δημοκρατίας δεν είναι αρκετή, αν δεν υπάρχει ουσιαστική εφαρμογή της. Καθώς η ουσία της δημοκρατίας δεν είναι μια τυπική διαδικασία εκλογής των κρατικών οργάνων από το λαό αλλά μια

¹⁰ Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, ΕΕ 1997 C 340/1

¹¹ Αυτή η ρύθμιση θα επιτευχθεί με την έκδοση του Κανονισμού 1049/2001

¹² Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση - Μία Λευκή Βίβλος, COM/2001/0428 τελικό, ΕΕ 2001 C 287/01

¹³ ΔΕΚ υπ. C-41/00 P (Interporc / Επιτροπή), Συλλ. 2003, I-02125, Απόφαση της 6ης Μαρτίου 2003, σκ. 39

¹⁴ Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση – Μία Λευκή Βίβλος, σελ. 7-8

¹⁵ ΔΕΚ υπ. C-39/05 P και C-52/05 P (Σουηδία και Turco / Συμβούλιο), Συλλ. 2008 I-04723, Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, σκ. 45

ουσιαστική συμμετοχή του πολίτη στη λήψη των αποφάσεων και τη λειτουργία των θεσμών εν γένει, όπου θα λαμβάνει χώρα μια διαρκής νομιμοποίηση της εξουσίας, μέσα από πλήρη διαφάνεια και δυνατότητα συμμετοχής, τότε στοιχειοθετείται το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης¹⁶. Σημείο αδυναμίας του ενωσιακού οικοδομήματος ως προς την καθιέρωση της δημοκρατικής αρχή αποτελεί αναμφίβολα η μη αναγνώριση του τεκμηρίου νομοθετικής αρμοδιότητας υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του οργάνου που διαθέτει τον ισχυρότερο βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης, καθώς τα μέλη του εκλέγονται άμεσα. Παράλληλα, έλλειμμα εντοπίζεται επίσης, στη μη άμεση νομιμοποίηση του έτερου νομοθετικού οργάνου, του Συμβουλίου, το οποίο αντλεί τη νομιμοποίησή του μόνο έμμεσα από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, καθώς και στην πολυπλοκότητα της διαδικασίας με την οποία συμμετέχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στοιχεία που συνθέτουν το έλλειμμα είναι ακόμη το γραφειοκρατικό σύστημα που διέπει τη λειτουργία του θεσμικού οικοδομήματος και η αδιαφάνεια και μυστικότητα που χαρακτηρίζει τη λειτουργία του¹⁷.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, χωρίς να επιφέρει ριζικές ανατροπές ως προς τα σημεία αυτά, με το συνδυασμό των άρθρων 10, 11 και 12 ΣΕΕ γίνεται προσπάθεια να αντικρουστούν οι αιτιάσεις περί δημοκρατικού ελλείματος. Στο άρθρο 10 παρ. 1 διακηρύσσεται η αντιπροσωπευτική δημοκρατία ως οργανωτική βάση για τη λειτουργία της Ένωσης¹⁸, ενώ στην επόμενη παράγραφο αποτυπώνεται η διπλή νομιμοποίησή της ως ένωσης κρατών και πολιτών και η αντίστοιχη διπλή αντιπροσωπευτική της βάση: κράτη και πολίτες¹⁹. Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η θέση του οποίου ισχυροποιείται περαιτέρω, ενώ τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους. Οι κυβερνήσεις και οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων είναι με τη σειρά τους δημοκρατικά υπόλογοι, είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους. Η αναγνώριση των ευρωπαϊών πολιτών ως της μίας εκ των δύο βασικών πηγών νομιμοποίησης της Ένωσης συνιστά καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας και μάλιστα βαρύνουσας σημασίας, καθώς πλέον γίνεται

¹⁶ Παπαγιάννης, Δ. (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, σελ. 62

¹⁷ Παπαγιάννης, Δ. (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, σελ. 62-64

¹⁸ «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία»

¹⁹ Παπαδοπούλου, Α. (2012), Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ, σελ. 2

λόγος για «πολίτες της Ένωσης», οι οποίοι συνιστούν ένα νέο πολιτικό σώμα, στο οποίο εδράζεται η Ένωση²⁰.

Το άρθρο 1 ΣΕΕ αναφέρει ότι η Συνθήκη σηματοδοτεί μια νέα φάση «στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες». Η Συνθήκη εξειδικεύει περαιτέρω στον Τίτλο II «Διατάξεις Περί Δημοκρατικών Αρχών» άρθρο 10 παρ. 3, επιβεβαιώνοντας ότι «κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και εγγύτερα στους πολίτες». Για πρώτη φορά, οι αρχές της διαφάνειας και της συμμετοχής συνδέονται με το δημοκρατικό βίο της Ένωσης και την αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Η Ένωση είναι δημοκρατική επειδή είναι «ανοιχτή» στους πολίτες, όπως επιβεβαιώνεται στο αμέσως επόμενο άρθρο: η παρ. 2 του άρθρου 11 ΣΕΕ αναφέρεται στα θεσμικά όργανα, τα οποία «διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών» και ως εκ τούτου προσθέτει μια ενεργό διάσταση στη διαφάνεια.

Η ΣΛΕΕ ενισχύει τη βάση των αρχών καθορίζοντας στο άρθρο 15 τους όρους για την υλοποίησή και τη διασφάλισή τους: «Προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοικτά.». Στο στάδιο αυτό, οι αρχές και της συμμετοχής της διαφάνειας στην Ένωση παρουσιάζονται περισσότερο ως προϋποθέσεις για τη λειτουργία της παρά ως δικαίωμα για τους πολίτες. Αυτό εξηγεί γιατί έχει τόσο ευρύ πεδίο εφαρμογής που εκτείνεται σε όλο τον διοικητικό μηχανισμό, ενώ ο στόχος της «προώθησης» απαιτεί από την Ένωση να υιοθετήσει μια δυναμική προσέγγιση²¹.

Τέλος, το άρθρο 298 ΣΛΕΕ παρέχει μιας ζωτικής σημασίας διάταξη για την κανονιστική μεταφορά της αρχής της διαφάνειας: «Κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης στηρίζονται σε ευρωπαϊκή διοίκηση ανοιχτή, αποτελεσματική και ανεξάρτητη» και ανατίθεται στα νομοθετικά όργανα η αρμοδιότητα να καθορίσουν διατάξεις προς το σκοπό αυτό.

²⁰ Στεφανή, Μ. (2013), Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, σελ. 149

²¹ Labayle, H. (2013), Openness, transparency and access to documents and information in the European Union, σελ. 8

1.1. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ: Η «ΑΝΟΙΚΤΟΤΗΤΑ» ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Εδώ και κάποιες δεκαετίες η έννοια της διαφάνειας στην ΕΕ έχει εμφανιστεί σε διάφορα πλαίσια. Εμφανίζεται σε νομικά κείμενα, στη νομολογία του ΔΕΕ, σε έγγραφα πολιτικής και σε πολιτικές συζητήσεις. Η πιο πολυσυζητημένη, και ως εκ τούτου η πιο γνωστή, εμφάνιση της έννοιας είναι όταν συνδέεται με το ζήτημα της ανοιχτής διακυβέρνησης, και ιδίως με την πρόσβαση στα έγγραφα της ΕΕ. Ωστόσο, πέρα από αυτή τη σχετικά καθορισμένη έννοια της διαφάνειας υπάρχουν πολύ περισσότερα, όπως αποκαλύπτεται από μια αναζήτηση στη νομοθεσία, τη νομολογία και τα έγγραφα πολιτικής²². Αυτό από μόνο του δε λέει και πολλά, ωστόσο μια πιο προσεκτική ματιά στις θεματικές περιοχές απεικονίζει τη γενική φύση της διαφάνειας ως μιας ευέλικτης έννοιας που εμφανίζεται σε ένα ευρύ φάσμα από διαφορετικά συμφραζόμενα και θεματικούς τομείς, που κυμαίνονται από τη νομοθεσία για τις χρηματοπιστωτικές αγορές μέχρι τη ρύθμιση των τιμών για την ενέργεια ή τα φαρμακευτικά προϊόντα και από τις προσλήψεις υπαλλήλων στην ΕΕ και τα επαγγελματικά προσόντα των ευρωπαίων πολιτών μέχρι τη ρύθμιση των εξαγωγών που σχετίζονται με την πυρηνική ενέργεια. Η διαφάνεια εμφανίζεται επίσης αρκετά συχνά στο προοίμιο διάφορων πράξεων της ΕΕ, ενώ η ενοποίηση και η κωδικοποίηση των κειμένων λαμβάνουν χώρα για χάρη της μεγαλύτερης διαφάνειας της νομοθεσίας.

Αντλώντας έναν ορισμό από τη νομολογία, ως διαφάνεια νοείται ό,τι παρίσταται σαφές, προφανές, ό,τι γίνεται αντιληπτό άνευ αμφιβολίας ή αμφισημίας²³. Πέρα από αυτό το γενικό ορισμό, η έννοια της διαφάνειας εξαρτάται από το πλαίσιο μέσα στο οποίο χρησιμοποιείται, τη λειτουργία που αναμένεται να επιτελέσει και, επομένως, τα συμφέροντα που στοχεύει να προστατεύσει. Η εκτεταμένη εμφάνισή της, το γεγονός ότι ενσωματώνει ορισμένες εγγενείς αξίες και δεδομένου ότι η έννοια χαρακτηρίζεται όλο και περισσότερο ως αρχή, οδηγεί σε ένα άλλο ερώτημα, δηλαδή αν η διαφάνεια θα πρέπει να θεωρηθεί ως μία γενική αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου.

²² Μια αναζήτηση στο EUR-Lex δείχνει ότι γίνεται αναφορά σε «διαφάνεια» 10 φορές στον τίτλο των νομοθετικών πράξεων, ενώ εμφανίζεται σε 2.262 περιπτώσεις στο πλήρες κείμενο (ο τίτλος και το κείμενο). Στην νομολογία, 34 αποφάσεις περιέχουν αυτόν τον όρο στον τίτλο, ενώ εμφανίζεται 879 φορές στο πλήρες κείμενο. Σε προπαρασκευαστικά έγγραφα, η έννοια της διαφάνειας εμφανίζεται σε 61 περιπτώσεις στον τίτλο και 7.478 φορές στο πλήρες κείμενο

²³ ΔΕΚ υπ. C-110/03 (Βέλγιο / Επιτροπή), Συλλ. 2005, I-02801, Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer, της 16ης Δεκεμβρίου 2004, παρ. 44

Είναι ενδιαφέρον ότι και η νομολογία του ΔΕΚ έχει χρησιμοποιήσει τον όρο «γενική αρχή της διαφάνειας», και το κάνει αυτό στο διατακτικό μέρος της απόφασης²⁴.

1.1.1. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Η πιο ανεπτυγμένη πτυχή της διαφάνειας είναι η σύνδεση της με την ανοιχτή διακυβέρνηση, και ιδίως το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα. Η διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και ιδίως το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα που βρίσκεται στον πυρήνα της διαδικασίας, συνδέονται στενά με τις έννοιες της δημοκρατίας, της νομιμότητας και της λογοδοσίας. Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι για να λειτουργήσει μια δημοκρατία απαιτείται διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Χωρίς τη διαθεσιμότητα και των προσβασιμότητα των στοιχείων είναι αδύνατον να υπάρχει έλεγχος και λογοδοσία στους κυβερνώντες, όπως είναι αδύνατη και η ενημερωμένη και τεκμηριωμένη συμμετοχή²⁵. Οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν από ποιόν, γιατί και πώς έχουν ληφθεί αποφάσεις, έτσι ώστε αυτοί που τις έχουν λάβει να μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι. Η διαφάνεια επιτρέπει τον καταλογισμό της ευθύνης και αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητας και λογοδοσίας γιατί βοηθά κατ' αρχάς στο να φέρει τους αποφασίζοντες προ των ευθυνών τους, καθώς η διαδρομή για τη λήψη της απόφασης είναι ξεκάθαρη και δημοσίως γνωστή. Αυτή η υποχρέωση λογοδοσίας δίνει τη δυνατότητα όχι μόνο για το δικαστικό έλεγχο, αλλά και για την εν γένει διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, διευκολύνοντας έτσι την εποπτεία και τον έλεγχο από τους πολιτικούς φορείς και την κοινή γνώμη. Με άλλα λόγια, η δημοκρατία και η πολιτική λογοδοσία είναι δύο αλληλένδετες έννοιες. Η σχέση τους είναι ότι η διαφάνεια είναι η αναγκαία προϋπόθεση για τη λειτουργία της δημοκρατίας και της λογοδοσίας²⁶.

Σε μια σημαντική απόφασή του το 2008, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η διαφάνεια, μέσω της δυνατότητας που παρέχει ώστε να τίθενται σε ανοικτό διάλογο οι διάφορες διστάμενες απόψεις, συμβάλλει στο να αποκτούν τα θεσμικά όργανα μεγαλύτερη νομιμοποίηση στα μάτια του ευρωπαϊού πολίτη και στο να αυξάνεται η εμπιστοσύνη του προς αυτά. Η έλλειψη πληροφόρησης και διαλόγου μπορεί να γεννήσει αμφιβολίες, όχι μόνον ως προς τη νομιμότητα μιας μεμονωμένης πράξης,

²⁴ ΔΕΚ υπ. C-260/04 (Επιτροπή / Ιταλία), Συλλ. 2007, I-07083

²⁵ Για μια προσπάθεια για την περαιτέρω ανάπτυξη της διαφάνειας σε σχέση με τη λογοδοσία και τη συμμετοχή, βλ. την Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια», COM(2006) 194 τελικό

²⁶ Prechal, S., De Leeuw, M. E. (2008), General principles of EC law in a process of development, σελ. 205

αλλά και ως προς τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο σύνολό της²⁷.

Μέχρι τότε, η νομολογία, ελλείπει άλλου πιο ρητού κειμένου, είχε ως βάση τη Δήλωση αριθ. 17 που επισυνάπτεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ²⁸. Η διαφάνεια εγγυάται ότι η διοίκηση απολαμβάνει μεγαλύτερη νομιμοποίηση, είναι περισσότερο αποτελεσματική και περισσότερο υπεύθυνη έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες να ασκούν πραγματικό και αποτελεσματικό έλεγχο στα θεσμικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Μόνο όταν υπάρχει η κατάλληλη δημοσιότητα για τις δραστηριότητες της νομοθετικής εξουσίας, της εκτελεστικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης εν γένει, είναι δυνατόν να υπάρξει πραγματικός και αποτελεσματικός έλεγχος, μεταξύ άλλων, στο επίπεδο της κοινής γνώμης, των εργασιών των κυβερνητικών οργανώσεων, καθώς και η εφαρμογή πραγματικά συμμετοχικών οργανωτικών μοντέλων στις σχέσεις μεταξύ διοίκησης και διοικούμενων²⁹.

Παρά την εν λόγω αναγνώριση όμως, η αρχική προσέγγιση από τα θεσμικά όργανα και την πλειοψηφία των κρατών μελών σε αυτό το ζήτημα υπήρξε κάπως καιροσκοπική. Χρησίμευσε κυρίως ως μέσο ενίσχυσης της λαϊκής νομιμοποίησης, υπό το πρίσμα της αυξανόμενης δημόσιας δυσaréσκειας και αποξένωσης από την ΕΕ. Σήμερα, ο σύνδεσμος ανάμεσα στη διαφάνεια και τη δημοκρατία είναι καλά εδραιωμένος. Αυτό αποδεικνύεται από τη νομολογία, αλλά επίσης καθίσταται σαφές στον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής³⁰.

Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής εξακολουθεί να είναι περιορισμένο, αλλά πλέον οι διατάξεις του άρθρου 11 ΣΕΕ υποχρεώνουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να εφαρμόζουν την αρχή «με τα κατάλληλα μέσα». Είτε αυτό αφορά τον «ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο» με την κοινωνία των πολιτών, είτε αφορά τη

²⁷ ΔΕΚ υπ. C-39/05 P και C-52/05 P (Σουηδία και Turco / Συμβούλιο), Συλλ. 2008, I-04723, απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, σκ. 59

²⁸ ΔΕΚ υπ. C-58/94 (Κάτω Χώρες / Συμβούλιο), Συλλ. 1996, I-02169

²⁹ ΔΕΚ υπ. C-58/94 (Κάτω Χώρες / Συμβούλιο), Συλλ. 1996, I-02169, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Tesaurο, της 28^{ης} Νοεμβρίου 1995, παρ. 14

³⁰ Στο προοίμιο του Κανονισμού σημειώνεται ότι σκοπός του είναι να προσδώσει όσο το δυνατόν πληρέστερη πρακτική ισχύ στο δικαίωμα της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα και να θεσπίσει τις γενικές αρχές και τα όρια της πρόσβασης αυτής και με τον τρόπο αυτό να εξασφαλίσει τη διαφάνεια. Η διαφάνεια με τη σειρά της εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, παράλληλα, εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Η διαφάνεια συμβάλλει στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων

«συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης», η οποία απαιτεί «ευρείες διαβουλεύσεις», ο σεβασμός για τις δημοκρατικές αρχές που περιλαμβάνονται στον Τίτλο II ασκεί νέα πίεση στα θεσμικά όργανα, ιδίως στο ζήτημα της πρόσβασης στην πληροφορία και, κατ' επέκταση, στη διαφάνεια. Οι συνέπειες που προκύπτουν από αυτή την αλλαγή προοπτικής ήταν σημαντικές. Η ανάγκη για διαφάνεια δεν ήταν πλέον μια αφηρημένη αναφορά, αλλά αποτελεί προϋπόθεση για τη δημοκρατική νομιμοποίηση των κανόνων της Ένωσης.

1.1.2. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Με την κατοχύρωσή της στα άρθρα 1 ΣΕΕ και 15 ΣΛΕΕ, η αρχή της διαφάνειας εκφράζει τις επιταγές της χρηστής διακυβέρνησης και, ως εκ τούτου, είναι καθοριστικής σημασίας για το δικαίωμα συμμετοχής στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 10 ΣΕΕ. Για το σκοπό αυτό, απαιτούνται διάφορες μορφές ενεργής συνεργασίας και επικοινωνίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των πολιτών. Το άρθρο 15 παρ. 1 ΣΛΕΕ επιφυλάσσει ένα πιο ενεργό καθήκον από την πλευρά των θεσμικών οργάνων, ώστε να εξασφαλιστεί ότι όλες τους οι ενέργειες, καθώς και οι πληροφορίες σχετικά με τις ενέργειες αυτές, παρέχονται με έναν προσιτό και κατανοητό τρόπο, ώστε να εξασφαλιστεί η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών³¹. Έχοντας σε γενικές γραμμές οριοθετήσει το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη διαφάνεια και έχοντας τονίσει τη σχέση με τη δημοκρατική αρχή, είναι καιρός να εξεταστούν εκ του σύνεγγυς οι διατάξεις αυτές της Συνθήκης που στοχεύουν στο κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της διαφάνειας.

Αν και κωδικοποιούν την αρχή της διαφάνειας, ούτε το άρθρο 1 ΣΕΕ ούτε το άρθρο 15 ΣΛΕΕ συμβάλλουν στην τεκμηρίωση του κανονιστικού της περιεχομένου. Πράγματι, παρά το δεσμευτικό τους χαρακτήρα, οι διατάξεις αυτές δεν μπορούν να δημιουργήσουν μία καλά καθορισμένη και άμεσα διαθέσιμη νομική έννοια της εν λόγω αρχής. Με άλλα λόγια, δεν καθορίζεται τί συνεπάγεται για τα θεσμικά όργανα η λειτουργία τους «όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά». Για να γίνει κατανοητή η κανονιστική ισχύς της αρχής της διαφάνειας, θα πρέπει να εξεταστούν συνδυαστικά το άρθρο 11 ΣΕΕ, το άρθρο 15 ΣΛΕΕ, καθώς και άλλες διατάξεις καθ' όλη την έκταση των Συνθηκών που τεκμηριώνουν τα διάφορα στοιχεία που ενσωματώνονται στην αρχή της διαφάνειας.

³¹ Στο άρθρο 15 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζεται ότι «προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά»

Το άρθρο 15 ΣΛΕΕ ρυθμίζει το θεμελιώδες δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα και διατάσσει τα ενωσιακά όργανα να εξασφαλίζουν τη διαφάνεια των εργασιών τους. Απαιτεί επίσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες. Η παρ. 3 του άρθρου αυτού³² με τη σειρά της παρέχει ένα εντελώς νέο ουσιαστικό και διαδικαστικό πλαίσιο για τη λειτουργικότητα της αρχής της διαφάνειας. Από ουσιαστική άποψη, η διάταξη αυτή αναγνωρίζει την ύπαρξη του δικαιώματος ενός πολίτη να έχει πρόσβαση σε έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων, και όχι μόνο της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ανεξαρτήτως υποθέματος. Ορίζοντας το διαδικαστικό μέρος, εξουσιοδοτεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να καθορίσουν, μέσα από το παράγωγο δίκαιο, τις γενικές αρχές και τα όρια που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης. Επιπλέον, αφού κατευθύνει όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να εξασφαλίσουν τη διαφάνεια των εργασιών τους, απαιτεί να ενσωματώσουν στον κανονισμό λειτουργίας τους ειδικές διατάξεις σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα. Αξίζει να παρατηρήσει κανείς ότι η διάταξη αυτή δεν περιλαμβάνει μόνο «παθητική» διαφάνεια, ήτοι πρόσβαση σε πληροφορίες μετά από αίτηση, αλλά απαιτεί από τα θεσμικά όργανα να εξασφαλίζουν ενεργά τη διαφάνεια στις εργασίες τους, πριν, κατά τη διάρκεια και μετά τη διεξαγωγή τους. Αυτό επιβεβαιώνεται και από το πέμπτο και τελευταίο εδάφιο του άρθρου 15 παρ. 3 ΣΛΕΕ, που διατάζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες υπό τους όρους που καθορίζονται από τους κανονισμούς. Αυτή η καινοτόμος διάταξη υποχρεώνει τα θεσμικά όργανα να παραχωρούν πρόσβαση όχι μόνο στα επίσημα νομοθετικά κείμενα, αλλά και σε μια ευρεία ποικιλία κειμένων που παρασκευάζονται κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας³³. Επίσης, το άρθρο 298 παρ. 1 ΣΛΕΕ, προβλέποντας ότι τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης στηρίζονται σε ευρωπαϊκή διοίκηση ανοιχτή, αποτελεσματική και ανεξάρτητη, επεκτείνει την εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στη διοίκηση της ΕΕ. Ωστόσο, πέρα από την πρόσβαση σε έγγραφα, η διάταξη αυτή δε φαίνεται να εγγυάται ένα ομοιόμορφο επίπεδο διαφάνειας σε όλα τα όργανα και τους

³² «Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθορισθούν σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο»

³³ Δικαστήριο υπ. C-345/06 (Heinrich), Συλλ. 2009, I-01659

οργανισμούς της ΕΕ και, μερικές φορές, ακόμα και στο εσωτερικό ενός οργάνου ή οργανισμού. Οι κανόνες, καθώς και οι πρακτικές που διέπουν τη διαφάνεια καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα συμφραζόμενα, καθώς τείνουν να ποικίλουν ανάλογα με τις δραστηριότητες που αναλαμβάνονται.

Με τη σειρά του, το άρθρο 11 ΣΕΕ προβλέπει ένα άλλο σύνολο λεπτομερών διατάξεων που προσδίδουν κανονιστικό περιεχόμενο στην επιτακτική ανάγκη της διαφάνειας. Πρώτον, η διάταξη αυτή προβλέπει ότι «τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης». Οι επόμενες δύο παράγραφοι ορίζουν τους επιχειρησιακούς όρους για την ενεργοποίηση της δήλωσης της παρ. 1, ορίζοντας ότι τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών. Ειδικότερα, για να εξασφαλιστεί η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ενώ η συμμετοχή ήταν ανέκαθεν ένα από τα συστατικά στοιχεία της λήψης αποφάσεων στην ΕΕ³⁴, η συμπερίληψη αυτής της διάταξης στη ΣΕΕ αποτελεί την πρώτη αναγνώριση της συνταγματικής σημασίας των πρακτικών διαβούλευσης. Η εμπιστοσύνη στις πρακτικές αυτές στην προετοιμασία των Πράσινων και Λευκών Βίβλων αντανακλά τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να πραγματοποιεί διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Με τον καθορισμό του βαθμού στον οποίο το κοινό μπορεί να παρατηρήσει και να αλληλεπιδράσει με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, οι απαιτήσεις αυτές αποτελούν το δεύτερο μεγάλο σκέλος, τη συμμετοχή.

1.2. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ: Ο ΠΟΛΙΤΗΣ ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ

Απλοί πολίτες, επιχειρηματίες και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ζητούν να πληροφορηθούν λεπτομερώς προτού ληφθούν οι πολιτικές αποφάσεις που τους αφορούν και τους επηρεάζουν. Επίσης, επιθυμούν να έχουν λόγο στις εξελίξεις, ενεργό συμμετοχή σε τρέχουσες δράσεις και πιθανότατα άμεση συμμετοχή στις αποφάσεις. Η συμμετοχή αποτελεί βασική αρχή της δημοκρατίας και καθιερωμένες

³⁴ Από την ίδρυσή της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διενεργεί διάφορες μορφές διαβουλεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη, βλ. και Ανακοίνωση της Επιτροπής - Ένας ανοικτός και συγκροτημένος διάλογος της Επιτροπής και των ομάδων ειδικών συμφερόντων, SEC/92/2272 Τελικό

μορφές της αποτελούν το δικαίωμα ψήφου, το δημοψήφισμα και η συλλογή υπογραφών. Σήμερα ολοένα και περισσότερο δίνονται στους απλούς πολίτες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ευκαιρίες για συμμετοχή στον σχεδιασμό και την εξέλιξη διαδικασιών στον δημόσιο χώρο ως επιθυμητό συμπλήρωμα αυτών των καθιερωμένων μορφών, ευκαιρίες τις οποίες οι πολίτες και οι οργανώσεις απαιτούν και προωθούν³⁵.

Η συμμετοχή μπορεί να οριστεί ως η δυνατότητα των μη θεσμικών παραγόντων να λάβουν μέρος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων³⁶. Ως εκ τούτου, οι προϋποθέσεις συμμετοχής στηρίζονται στο αντίστοιχο δικαίωμα της παρ. 3 του άρθρου 10 ΣΕΕ, το δικαίωμα συμμετοχής στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης, το οποίο εξειδικεύεται στο επόμενο άρθρο και ταυτόχρονα συμπληρώνεται η διακηρυγμένη αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας με συνιστώσες διαβούλευσης και άμεσης συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο. Σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης, όπως είναι η ΕΕ, τα ζητήματα πρέπει να εξετάζονται και οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο κοντινότερο προς τον πολίτη επίπεδο. Αυτή η υποχρέωση είναι το περιεχόμενο της αρχής της εγγύτητας, η οποία είναι διακριτή από αλλά σε άμεση συνάρτηση με την αρχή της επικουρικότητας³⁷. Η καινοτομία του άρθρου 11 ΣΕΕ είναι ότι αναβαθμίζει τη συμμετοχή από στοιχείο της διακυβέρνησης, όπως είχε ήδη εισαχθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τη Λευκή Βίβλο, σε στοιχείο δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ. Εστιάζει στο ρόλο του πολίτη στο πολιτικό σύστημα της Ένωσης και σε ένα δικαίωμα που αποσκοπεί στην ενδυνάμωση του αισθήματος του ανήκειν σε μία πολιτική κοινότητα.

Ωστόσο, αυτό που οι τρεις πρώτες παράγραφοι του άρθρου 11 ΣΕΕ απαιτούν από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι αρκετά ασαφές, καθώς και η σχετική νομική ισχύς τους³⁸. Όσον αφορά το κανονιστικό περιεχόμενο των εν λόγω υποχρεώσεων³⁹,

³⁵ Η συμμετοχή των πολιτών κατά την άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων από τη διοίκηση δεν αποτέλεσε αντικείμενο ιδιαίτερης θεωρητικής ή νομολογιακής επεξεργασίας στην ελληνική έννομη τάξη. Αντί της συμμετοχής προκρίθηκαν άλλες ασφαλιστικές δικλείδες, όπως η οριοθέτηση του θεσμού της νομοθετικής εξουσιοδότησης ή η προηγούμενη επεξεργασία διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Βλ. και Ψύγκας, Α.-Ε. (2009), Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου από τη διοίκηση, σελ. 11

³⁶ Mendes, J. (2011), Participation and the role of law after Lisbon: A legal view on Article 11 TEU, σελ. 1849

³⁷ Παπαδοπούλου, Λ. (2012), Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ, σελ. 5

³⁸ Το άρθρο 11 ΣΕΕ περιλαμβάνει διαφορετικές μεταξύ τους πρόνοιες, κάποιες από τις οποίες φαίνεται μάλιστα να αλληλεπικαλύπτονται. Επιπλέον, χρησιμοποιούνται διαφορετικοί άλλα παραπλήσιοι όροι,

μπορεί κανείς να προβλέψει ότι, αν και όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεσμεύονται από μια γενική υποχρέωση συμμετοχής, αυτή η διάταξη θα υλοποιείται με διαφορετικό τρόπο και πιθανότατα ανάλογα με την περίπτωση, ανάλογα με τη φύση και τους τομείς δράσης, καθώς και ανάλογα με τα κύρια χαρακτηριστικά του θεσμικού οργάνου.

Όσον αφορά το νομικό καθεστώς, η επιτακτική γλώσσα που χρησιμοποιείται στο άρθρο 11 ΣΕΕ, δείχνει σαφώς ότι η διάταξη αυτή φέρει κανονιστικό περιεχόμενο. Ωστόσο, όπως προτείνεται από τη χρήση της φράσης «με τα κατάλληλα μέσα» που χρησιμοποιεί η παρ. 1, παραμένει ασαφές αν και πώς η διάταξη αυτή θα ερμηνευτεί από το ΔΕΕ, ελλείψει καθιερωμένων συμμετοχικών δικαιωμάτων και κανόνων εφαρμογής τους⁴⁰.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας τυποποιεί σε επίπεδο πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου τις προτάσεις της Λευκής Βίβλου του 2001 για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, σχετικά με την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη χάραξη και την εφαρμογή των ενωσιακών πολιτικών και είναι το πρώτο κείμενο ισχύουσας Συνθήκης που κατοχυρώνει επίσημα τη συμμετοχική δημοκρατία. Πυρήνας της δημοκρατίας στην Ένωση παραμένει η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, συμπληρώνεται, ωστόσο, με συνιστώσες διαβούλευσης και συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που τους αφορούν, σηματοδοτώντας με τον τρόπο αυτό ένα καινοτόμο ευρωπαϊκό πρότυπο δημοκρατίας⁴¹.

Η Συνθήκη, τοποθετώντας στην κορυφή των δημοκρατικών διαδικασιών το διάλογο και τη διαβούλευση, βαρύνει τα θεσμικά όργανα με μία σειρά από υποχρεώσεις, οι οποίες καταγράφονται στις τρεις πρώτες παραγράφους του άρθρου 11 ΣΕΕ. Σύμφωνα με την παρ. 1, τα θεσμικά όργανα πρέπει να «δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης». Η παράγραφος αυτή στοιχειοθετεί την έννοια του οριζοντίου διαλόγου μεταξύ των αντιπροσωπευτικών ευρωπαϊκών οργανώσεων της

δίχως να διευκρινίζεται το περιεχόμενό τους και κατά πόσο αποτελούν συνώνυμες ή επάλληλες έννοιες. Βλ. και Παπαδοπούλου, Λ. (2012), Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ, σελ. 8-9

³⁹ «να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια», «ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο», «ευρείες διαβουλεύσεις»

⁴⁰ Alemanno, A., (2014), Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy, σελ. 10

⁴¹ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Αρχές, διαδικασίες και δράσεις για την εφαρμογή του άρθρου 11 παρ. 1 και 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας), ΕΕ 2013 C 11/8, σημείο 1.2

κοινωνίας των πολιτών αναφορικά με την εξέλιξη και το μέλλον της Ένωσης και των πολιτικών της⁴². Παράλληλα, επιτρέπει την επίτευξη αυτού του σκοπού και με άλλα εργαλεία, πέραν του δικαίου, όπως είναι η ηλεκτρονική διαβούλευση⁴³.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την παρ. 2, τα θεσμικά όργανα οφείλουν να «διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών». Η διάταξη αυτή αναγνωρίζει τη σημασία της Κοινωνίας των Πολιτών και των οργανώσεών της και καθιερώνει τον κάθετο δομημένο και τακτικό διάλογο μεταξύ των εν λόγω οργανώσεων και της Ένωσης⁴⁴.

Η διασφάλιση της συνοχής και της διαφάνειας των δράσεων της Ένωσης, κατά την παρ. 3, επιβάλλει τη διεξαγωγή ευρειών διαβουλεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Προκειμένου μάλιστα να προκαλέσει το δημόσιο διάλογο ή να ωθήσει στην εμπάθυνσή του ή να υποδεχτεί τις αντιδράσεις των ενδιαφερόμενων μερών, η Επιτροπή επεξεργάζεται ειδικά κείμενα ανάλυσης, τις Πράσινες και Λευκές Βίβλους, ενώ προσφεύγει συχνά κατά την άσκηση της νομοθετικής της πρωτοβουλίας σε εξειδικευμένες κατά αντικείμενο Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις⁴⁵. Ο κυριότερος νεωτερισμός, όμως, εισάγεται στην παρ. 4, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών σε ενωσιακό επίπεδο⁴⁶.

Η θεσμοθέτηση των πρακτικών συμμετοχής συνοδεύτηκε, δυνάμει της σύναψης διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του ΕΚ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 23 Ιουνίου 2011, από τη θέσπιση ενός κοινού μητρώου για την καταχώριση και παρακολούθηση των οργανώσεων και αυτοαπασχολούμενων ατόμων που συμμετέχουν στη χάραξη και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ⁴⁷.

⁴² Η έννοια του οριζόντιου και του κάθετου διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών, όπως ορίστηκε από την ΕΟΚΕ ήδη από το 2000, περιελήφθη στη συνέχεια αυτολεξεί στο άρθρο 11 παρ. 1 και 2 ΣΕΕ. Βλ. και ΕΟΚΕ (2011), Η συμμετοχική δημοκρατία σε πέντε σημεία <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2011-10-el.pdf>

⁴³ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δημιουργήσει τον δικτυακό τόπο «Η φωνή σας στην Ευρώπη» (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_el.htm), που λειτουργεί ως κόμβος σε ένα ευρύ φάσμα δημοσίων διαβουλεύσεων, συζητήσεων και άλλων εργαλείων για την ενεργή συμμετοχή στη διαδικασία χάραξης των ευρωπαϊκών πολιτικών

⁴⁴ Ο διάλογος των πολιτών μπορεί να λάβει χώρα μέσω μιας διαδικασίας «από τη βάση προς την κορυφή», κατά την οποία οι οργανώσεις αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες «από την κορυφή προς τη βάση», όταν τα θεσμικά όργανα θέτουν σε κίνηση τη διαδικασία

⁴⁵ Αρκετές ΜΚΟ διατηρούν γραφείο στις Βρυξέλλες προκειμένου να συμμετέχουν πιο αποτελεσματικά στις σχετικές διαβουλευτικές διαδικασίες

⁴⁶ Βλ. το κεφ. 5 της παρούσας για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών

⁴⁷ Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση ενός Μητρώου Διαφάνειας για οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, ΕΕ 2011 L 191/29. Μία αναθεωρημένη διοργανική συμφωνία εκδόθηκε από την Επιτροπή στις 9 Απριλίου 2014 και εγκρίθηκε

Με βάση τα υπάρχοντα συστήματα καταγραφής που είχαν δρομολογηθεί από το ΕΚ το 1996 και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2008 αντίστοιχα, το Μητρώο Διαφάνειας παρέχει στους πολίτες μία «υπηρεσία μίας στάσης» για να τους βοηθήσει να ασκήσουν το δικαίωμά τους να γνωρίζουν το ποιοί συμμετέχουν σε δραστηριότητες με σκοπό τον επηρεασμό των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της ΕΕ, ποιούς αντιπροσωπεύουν, ποιά είναι η αποστολή τους και πώς χρηματοδοτούνται⁴⁸. Το Μητρώο είναι ένα εθελοντικό σύστημα, που υποστηρίζεται από ένα δημόσιο διαδραστικό εργαλείο, το οποίο προωθεί έναν ενιαίο κώδικα συμπεριφοράς που κυμαίνεται από εκπλήρωση των νομικών απαιτήσεων μέχρι την ηθική δεοντολογία.

Στις σχέσεις τους με τους με τα όργανα της ΕΕ, τα μέλη, τους μόνιμους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό τους, οι εγγεγραμμένοι δεσμεύονται να παρέχουν πλήρεις, επικαιροποιημένες και μη παραπλανητικές πληροφορίες σχετικά με τον φορέα ή τους φορείς για τους οποίους εργάζονται ή τους οποίους εκπροσωπούν, να δηλώνουν τα συμφέροντα, τους στόχους ή σκοπούς προς προώθηση και, όπου απαιτείται, να διευκρινίζουν τους πελάτες ή τα μέλη που εκπροσωπούν⁴⁹.

Η «συνταγματοποίηση» της συμμετοχικής αρχής της με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως επίσης και οι προσπάθειες των θεσμικών οργάνων να εισαγάγουν και να εξειδικεύσουν τέτοιες διαδικασίες, ενδεικνύουν ότι μελλοντικά η συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών θα ενισχυθεί περαιτέρω, ενώ δεν αποκλείεται να αναχθεί στο μέλλον σε δικαστικώς επιδιώξιμο δικαίωμα σε ορισμένες διαδικασίες, οι οποίες θα επεκτείνονται σταδιακά⁵⁰.

Η ιδέα της προώθησης της διαφάνειας και της συμμετοχής για την ενίσχυση της νομιμοποίησης και την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ δεν είναι νέα⁵¹. Για πρώτη φορά, όμως, μέσα από την αποτύπωσή τους στο πρωτογενές

από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην ολομέλειά του της 15ης Απριλίου 2014. Νέα αναθεώρηση του μητρώου διαφάνειας έχει προγραμματισθεί να πραγματοποιηθεί το 2017

⁴⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία στον τομέα της διαφάνειας – Πλαίσιο που διέπει τις σχέσεις με τους εκπροσώπους συμφερόντων (μητρώο και κώδικας δεοντολογίας)», COM(2008) 323 τελικό

⁴⁹ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/codeOfConduct.do?locale=el>

⁵⁰ Ψύγκας, Α.-Ε. (2009), Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου από τη διοίκηση, σελ. 49

⁵¹ Ήδη από το 2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε δεσμευτεί για μεγαλύτερη συμμετοχή και διαφάνεια στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση

δίκαιο, ανάγονται από στοιχεία της διακυβέρνησης, δηλαδή από μέσα για καλύτερη επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων και για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών αποφάσεων, σε βασικές αρχές και σε στοιχεία δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης. Από τη γραμματική ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης που εξετάστηκαν παραπάνω, προκύπτει ότι, ενώ το στοιχείο της διαφάνειας στοχεύει στη διευκόλυνση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης, η συνακόλουθη ευρύτερη συμμετοχή με τη σειρά της λειτουργεί ως ένας προνομιακός δίαυλος για την επίτευξη χρηστής διακυβέρνησης και δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Τα δημοκρατικά συστήματα, επομένως, οφείλουν να παρέχουν στους πολίτες τα εργαλεία για να συμμετάσχουν στη διαδικασία της λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, οι κυβερνήσεις έχουν την υποχρέωση να παρέχουν στους πολίτες τις απαραίτητες πληροφορίες που αφορούν στη διαβούλευση και να θέτουν τα απαραίτητα πλαίσια εντός των οποίων το κοινό θα μπορεί να καταθέτει προτάσεις και σχόλια. Οι καταγγελίες και οι αναφορές δεν έχουν μόνο μια αρνητική διάσταση αλλά μπορεί να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και την ποιοτική αναβάθμιση της νομοθεσίας. Με τη βοήθεια των πολιτών, θεσμοί όπως το κοινοβούλιο και ο διαμεσολαβητής μπορούν να προσφέρουν μια ισχυρή φωνή, ενώ οι πολίτες μπορούν να τους τροφοδοτήσουν με τις απαραίτητες πληροφορίες. Υπό το πλαίσιο αυτό, οι αναφορές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η πρόσβαση στα έγγραφα της Ένωσης, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών είναι μέσα που ο σχεδιασμός τους και η πρακτική τους εφαρμογή έχουν ιδιαίτερη σημασία για τη διαφάνεια και τη συμμετοχή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

2. ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών είναι ότι μπορούν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες, να υποβάλλουν αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα, σύμφωνα με το άρθρο 227 ΣΛΕΕ. Οποιαδήποτε επιχείρηση, οργανισμός ή φορέας με έδρα την ΕΕ μπορεί επίσης να ασκήσει το δικαίωμα αναφοράς, το οποίο εγγυάται η Συνθήκη. Η άσκηση του δικαιώματος λειτουργεί ως σύνδεσμος των πολιτών και των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους, αλλά και ως εγγύηση της δυνατότητας των πολιτών να επηρεάσουν τη λήψη αποφάσεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο⁵².

Η υποβολή αναφορών ανήκει στους θεσμούς με αρχαία παράδοση. Οι αναφορές ήταν ένα μέσο με το οποίο γινόταν έκκληση στον ηγεμόνα να αναλάβει δράση για την προστασία των ατόμων που πλήττονταν από κατάχρηση που ασκούσαν από φορείς της εξουσίας ή να λάβουν κάποια οικονομική ή άλλου είδους στήριξη. Μετά τη μεταβίβαση της κυριαρχίας στο λαό, οι αναφορές έχουν πλέον ως αποδέκτες τα κοινοβούλια, τα οποία αντιπροσωπεύουν τους νέους κατόχους της κυριαρχίας. Το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται από τις συνταγματικές πρακτικές, ακόμα και σε χώρες στις οποίες δεν αναφέρεται ρητά στο σύνταγμα τους⁵³.

Από την αρχή της ιστορίας της ΕΕ, με την ίδρυση της Κοινής Συνέλευσης ως όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα με κοινοβουλευτικά χαρακτηριστικά⁵⁴, θεωρήθηκε ως φυσικό γεγονός η αρμοδιότητα να δέχεται καταγγελίες και προτάσεις από τους πολίτες των κρατών μελών. Αυτή η δυνατότητα έχει διατηρηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια της Συνθήκης της Λισαβόνας με τη μορφή του δικαιώματος αναφοράς.

⁵² Καλλία – Αντωνίου, Α. (2007), Το δικαίωμα αναφοράς Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η συμβολή του στην προστασία του περιβάλλοντος

⁵³ Piodi, F. (2009), The citizens' appeal to the European Parliament, σελ. 7

⁵⁴ Παρόλο που δεν υπήρχαν σχετικές διατάξεις στη Συνθήκη. Στην πρώτη της συνεδρίαση, τον Μάρτιο 1958, η Συνέλευση αυτοαποκαλέστηκε «Ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Συνέλευση». Τέσσερα χρόνια αργότερα, στις 30 Μαρτίου 1962, αποφάσισε (χωρίς την έγκριση των κυβερνήσεων) να πάρει το όνομα «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο», όνομα που καθιερώθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987. http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/1/3/index.tkl?all=1&pos=36

2.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Το δικαίωμα αναφοράς θεσμοθετήθηκε το 1992 στο Μάαστριχτ με το άρθρο 194 ΣΕΚ⁵⁵. Περιλαμβάνεται στο άρθρο 44 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁵⁶ και συγκεκριμενοποιείται περαιτέρω στα άρθρα 201, 202 και 203 του εσωτερικού κανονισμού του ΕΚ⁵⁷.

Το κύριο εννοιολογικό γνώρισμα της αναφοράς στο ευρωπαϊκό δίκαιο συνίσταται, όπως ακριβώς και στο ελληνικό δίκαιο, στην υποβολή αιτήματος για συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη των ενωσιακών οργάνων. Οι αναφορές μπορεί να έχουν μορφή παραπόνου ή αιτήματος και να αφορούν ζητήματα δημόσιου ή ιδιωτικού συμφέροντος. Η αναφορά μπορεί να αποτελεί ατομικό αίτημα, παράπονο ή παρατήρηση όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ, ή έκκληση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την υιοθέτηση συγκεκριμένης θέσης για ένα συγκεκριμένο ζήτημα⁵⁸. Συνεπώς, έχουν διττό χαρακτήρα, είτε ως προσωπική αποκατάσταση, είτε ως συμβολή και συμμετοχή στη διαμόρφωση θέσης ή πολιτικής της ΕΕ⁵⁹. Οι αναφορές προσφέρουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τη δυνατότητα να εφιστά την προσοχή σε οποιαδήποτε παραβίαση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών από κράτη μέλη, τοπικές αρχές ή άλλα όργανα.

Αρμόδια για την εξέταση των αναφορών είναι η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁶⁰. Πρόκειται για διερευνητική και όχι νομοθετική επιτροπή, η οποία αποτελείται από 34 μέλη, έχει έναν πρόεδρο και τέσσερις (4) αντιπροέδρους και είναι αρμόδια για τη διεκπεραίωση της διαδικασίας των αναφορών, καθώς και για τη διατύπωση συστάσεων και συμπερασμάτων σε σχέση με κάθε συγκεκριμένη αναφορά. Σκοπός της είναι να διασφαλίσει ότι εξωδικαστικές

⁵⁵ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ε. Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ε. Κοινότητας C 321 E/1, 29.12.2006

⁵⁶ Η υιοθέτηση του Χάρτη, ανακηρύχθηκε επίσημα στη Νίκαια τον Δεκέμβριο 2000 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Το Δεκέμβριο του 2009, η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας κατέστησε τον χάρτη νομικά δεσμευτικό ισότιμα με τις συνθήκες. Για το λόγο αυτό, ο χάρτης τροποποιήθηκε και έγινε η επίσημη διακήρυξή του για δεύτερη φορά τον Δεκέμβριο του 2007. Το δικαίωμα αναφοράς βρίσκεται υπό τον Τίτλο V «Δικαιώματα των πολιτών»

⁵⁷ Βάσει του άρθρου 232 ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει εσωτερικό Κανονισμό. Ο Κανονισμός αυτός περιγράφει το σύνολο των κανόνων εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας του Κοινοβουλίου. Η Συνθήκη παρέχει στο ΕΚ το δικαίωμα να μπορεί το ίδιο να εγκρίνει και να τροποποιεί τον εσωτερικό του κανονισμό
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20140310+0+DOC+PDF+V0//EL&language=EL>

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/00533cec74/Petitions.html>

⁵⁹ Καλλία – Αντωνίου, Α. (2007), Το δικαίωμα αναφοράς Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η συμβολή του στην προστασία του περιβάλλοντος

⁶⁰ <http://www.europarl.europa.eu/committees/el/peti/home.html>

λύσεις είναι δυνατές για τους πολίτες όταν οι απαιτήσεις τους είναι τεκμηριωμένες. Συνεδριάζει κατά κανόνα μία φορά κάθε μήνα, εκτός από τον Αύγουστο, στη διάρκεια του οποίου οι εργασίες του Κοινοβουλίου διακόπτονται. Βοηθείται στο έργο της από μόνιμη γραμματεία η οποία διαχειρίζεται τη διεργασία των αναφορών, έχει συμβουλευτικό ρόλο και προετοιμάζει τις συνεδριάσεις της Επιτροπής Αναφορών.

2.2. ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Αναφορά μπορεί να υποβάλει οποιοσδήποτε είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οποιοσδήποτε είναι κάτοικος κράτους μέλους και οποιοσδήποτε σύλλογος, εταιρεία ή οργάνωση έχει την καταστατική έδρα του σε κράτος μέλος της ΕΕ. Οι αναφορές πρέπει να περιέχουν το όνομα, την ιθαγένεια και την κατοικία καθενός από τους αναφέροντες. Εφόσον μία αναφορά υπογράφεται από περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, οι υπογράφοντες ορίζουν εκπρόσωπο, ο οποίος θεωρείται αναφέρων. Εύλογα προκύπτει το συμπέρασμα ότι ένας μεγάλος αριθμός υπογραφών προσδίδει βαρύτητα στην αναφορά. Σε περίπτωση που δεν έχει οριστεί εκπρόσωπος, αναφέρων θεωρείται ο πρώτος υπογράφων ή κάποιο άλλο κατάλληλο πρόσωπο. Κάθε αναφέρων μπορεί οποτεδήποτε να αποσύρει την υποστήριξή του από την αναφορά, η οποία καθίσταται άκυρη όταν όλοι οι αναφέροντες πάψουν να την υποστηρίζουν⁶¹.

Παράλληλα, ο αναφέρων μπορεί να ενημερώσει σχετικά με την αναφορά του κάποιο μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι πολίτες της ΕΕ εκπροσωπούνται άμεσα από το Κοινοβούλιο και το δικαίωμα αναφοράς, όπως αυτό κατοχυρώνεται από τη Συνθήκη, τους παρέχει τη δυνατότητα να απευθυνθούν στους εκπροσώπους τους οποτεδήποτε θεωρούν ότι έχουν παραβιαστεί τα δικαιώματά τους. Η βοήθεια που μπορεί να του προσφέρει είναι με το να ψηφίσει με συγκεκριμένο τρόπο μία νομοθετική πρόταση, με το να υποστηρίξει την άποψη του ενδιαφερόμενου στη συζήτηση ενώπιον της Επιτροπής Αναφορών και με το να φέρει τον ενδιαφερόμενο σε επαφή με άλλα μέλη του ΕΚ που ενδιαφέρονται για το συγκεκριμένο ζήτημα. Επίσης, μπορεί να προβεί σε παρέμβαση κατά τη διάρκεια της Ολομέλειας ή να καταθέσει γραπτή ή προφορική ερώτηση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή το Συμβούλιο για το θέμα που ενδιαφέρει τον πολίτη.

⁶¹ Άρθρο 201 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

2.3. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Το αντικείμενο της αναφοράς πρέπει να έχει σχέση με θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης και αφορούν άμεσα τους αναφέροντες. Αυτή η τελευταία προϋπόθεση έχει ευρύτατα περιθώρια ερμηνείας. Εκτός από τις αναφορές που σχετίζονται με τον αντίκτυπο της κρίσης στους Ευρωπαίους πολίτες και μόνιμους κατοίκους⁶², άλλα βασικά ζητήματα που απασχολούν τους αναφέροντες σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος⁶³, την προστασία των καταναλωτών, τα θεμελιώδη δικαιώματα, το δικαίωμα ιδιοκτησίας και την ακίνητη περιουσία, την ελεύθερη διακίνηση προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων, τις διαφορετικές μορφές διάκρισης και ιδίως για λόγους εθνοτικής καταγωγής, πολιτισμού ή γλώσσας, τη μετανάστευση και την απασχόληση, την απονομή δικαιοσύνης, τις καταγγελίες περί διαφθοράς, τις καθυστερήσεις στις νομικές διαδικασίες ή την εφαρμογή της νομοθεσίας στην ΕΕ. Συνεπώς, σχετίζονται με ένα πολύ ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός προσφυγής κατά των αποφάσεων που έχουν ληφθεί από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Δεδομένου ότι το ΕΚ δεν είναι δικαστική αρχή, δεν μπορεί να λάβει απόφαση ή να ανακαλέσει αποφάσεις που έχουν ληφθεί από τα δικαστήρια στα κράτη μέλη⁶⁴. Τέλος, η Επιτροπή Αναφορών δεν εξετάζει αιτήματα για απλή ενημέρωση ούτε γενικές παρατηρήσεις σχετικά με την πολιτική της ΕΕ.

Πολλές από τις αναφορές σχετίζονται με ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η Επιτροπή Αναφορών δεν μπορεί να διευθετεί τέτοια ζητήματα εξατομικευμένα ή μη μόνον σε συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, καθώς η επιτροπή δεν μπορεί να αναιρέσει αποφάσεις που έχουν ληφθεί από τοπικά δικαστήρια για λόγους αρμοδιότητας και διάκρισης εξουσιών⁶⁵. Ιδιαίτερη αύξηση έχει παρατηρηθεί

⁶² Πολλές αναφορές σχετικά με τον αντίκτυπο της οικονομικής κρίσης στη ζωή των πολιτών διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, η οποία τις έλαβε υπόψη της στο νομοθετικό της έργο. Ορισμένες από αυτές τις αναφορές βρέθηκαν στο επίκεντρο της δημόσιας ακρόασης για τον αντίκτυπο της οικονομικής κρίσης, την οποία διοργάνωσε η Επιτροπή Αναφορών τον Σεπτέμβριο του 2013. Η κριτική που ασκήθηκε αφορούσε την απροθυμία πολλών τραπεζών να παράσχουν επενδυτική χρηματοδότηση σε μικρές επιχειρήσεις, ενώ εξακολουθούν παρ' όλα αυτά να πληρώνουν αδικαιολόγητα μπόνους και υψηλούς μισθούς στα στελέχη τους

⁶³ Η Επιτροπή Αναφορών έχει αφιερώσει στη συζήτηση ζητημάτων περιβαλλοντικής σημασίας περισσότερο χρόνο από ό,τι σε οποιονδήποτε άλλον τομέα δραστηριοτήτων. Οι συγκεκριμένες αναφορές συνδέονται κυρίως με τη διαχείριση αποβλήτων και τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο μεγάλων έργων υποδομών.

⁶⁴ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/00533cec74/Petitions.html>

⁶⁵ Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών κατά το έτος 2013, σελ. 20. Η πλειονότητα των αναφορών το 2013 από τη Δανία αφορούσε τα δικαιώματα των παιδιών. Κατά τη διάρκεια της διερευνητικής επίσκεψης της επιτροπής στην Κοπεγχάγη, τα μέλη της δεν μπόρεσαν να έχουν πρόσβαση σε γενικά στατιστικά στοιχεία λόγω ελλιπούς συνεργασίας εκ μέρους των δανικών

σε αναφορές που συνδέονται με ζητήματα αναπηρίας.⁶⁶ Ανησυχίες αναφερόντων πολύ διαφορετικού χαρακτήρα, οι οποίες όμως εξακολουθούν να εμπίπτουν στην κατηγορία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αφορούν το δικαίωμα στη νομίμως αποκτηθείσα ακίνητη περιουσία⁶⁷. Επίσης, σημαντικό πλήθος αναφορών σχετίζεται με τα δικαιώματα ιθαγένειας⁶⁸.

Το περιβάλλον είναι ένα ζήτημα που απασχολεί σε μεγάλο βαθμό τους ευρωπαίους πολίτες. Αναφέροντες εξέφρασαν τις ανησυχίες τους σχετικά με προβλήματα διαχείρισης αποβλήτων⁶⁹. Μετά από διερευνητικές επισκέψεις, τα μέλη της Επιτροπής Αναφορών ενέκριναν τις εκθέσεις τους και ψήφισαν συστάσεις, διαπιστώνοντας σημαντική καθυστέρηση στην μεταφορά και εφαρμογή θεμελιωδών νομικών πράξεων της ΕΕ σχετικά με το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία. Τα περιβαλλοντικά ζητήματα παραμένουν προτεραιότητα για τους αναφέροντες, πράγμα που τονίζει την αδυναμία των κρατών μελών στον τομέα αυτό. Έχει διαπιστωθεί ότι πολλές αναφορές αφορούν τη δημόσια υγεία, και ειδικότερα τη διαχείριση αποβλήτων, την καθαρότητα του νερού, την πυρηνική ενέργεια, τα προστατευόμενα ζώα και πολλές αναφορές αφορούν νέα και μελλοντικά έργα που επιτείνουν τους κινδύνους επιδείνωσης της κατάστασης στους ανωτέρω τομείς. Ενώ τα κράτη μέλη πασχίζουν να αντιμετωπίσουν αυτές τις καταστάσεις, είναι σαφές ότι εξακολουθεί να είναι δύσκολη η εξεύρεση λύσης.

αρχών καθώς και της σαφούς άρνησης υπουργών της κυβέρνησης να συναντηθούν με τα μέλη. Τα μέλη της επιτροπής συμπέραναν ότι υπάρχει συστημική έλλειψη βούλησης εντός της κυβέρνησης της Δανίας να αντιμετωπίσει το πρόβλημα, το δε γεγονός ότι η Δανία έχει αυτοεξαιρεθεί από σειρά διατάξεων της Συνθήκης μια από τις οποίες αφορά τη δικαιοσύνη και τα εσωτερικά ενισχύει αυτήν την υποψία

⁶⁶ Η Επιτροπή Αναφορών συνεργάστηκε με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και το Ευρωπαϊκό Φόρουμ Ατόμων με Αναπηρία και υπό το πλαίσιο του άρθρου 33 της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία

⁶⁷ Η Επιτροπή Αναφορών είχε διερευνήσει τον αντίκτυπο της δαπανηρής αστικοποίησης στην Ισπανία επί των δικαιωμάτων των ανθρώπων στην ιδιοκτησία τους καθώς και τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο τέτοιων περιπτώσεων

⁶⁸ Οργανώθηκε, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δημόσια ακρόαση σχετικά με την ιθαγένεια, τον Φεβρουάριο του 2013, η οποία εστιάστηκε σε σχετικά ζητήματα, όπως το ζήτημα πολιτών στους οποίους στερείται το δικαίωμα ψήφου όταν ζουν στο εξωτερικό τόσο στις εθνικές εκλογές της χώρας προέλευσής τους όσο και στη χώρα του νέου τόπου κατοικίας τους. Επίσης, Εν όψει των ευρωπαϊκών εκλογών, κρίθηκε σημαντικό οι διαδικασίες εγγραφής των πολιτών της ΕΕ να είναι όσο το δυνατόν απλούστερες, ώστε να εμφανιστούν στους εκλογικούς καταλόγους όσο το δυνατόν περισσότερα πρόσωπα

⁶⁹ Αναφορές σχετικά με το θέμα αυτό οδήγησαν σε διερευνητικές επισκέψεις σε Ιταλία το 2012 και στην Ελλάδα, όπου απεστάλη αντιπροσωπεία για διερευνητική επίσκεψη τον Μάιο του 2013. Σημαντικές αναφορές έχουν επίσης συζητηθεί σχετικά με χώρους υγειονομικής ταφής σε διάφορες τοποθεσίες στο Ηνωμένο Βασίλειο στην Γαλλία και στην Ισπανία

Η επιτροπή διεξήγαγε συζητήσεις σχετικά με το χρόνιο ζήτημα που αφορά την έδρα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, αντικείμενο αναφορών που υπογράφηκαν από περίπου 1,5 εκατομμύριο ανθρώπους, και ειδικότερα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για το οποίο ψήφισε γνωμοδότηση για την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, στην οποία τάσσεται κατά πλειοψηφία υπέρ της μιας και μοναδικής έδρας στις Βρυξέλλες, αναγνωρίζοντας παράλληλα ότι απαιτείται ομοφωνία μεταξύ όλων των κρατών μελών για οποιαδήποτε αλλαγή πρόκειται να εισαχθεί⁷⁰.

2.4. ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Οι αναφορές προς το ΕΚ υποβάλλονται με δύο τρόπους: ταχυδρομικά ή ηλεκτρονικά⁷¹ και περιλαμβάνουν το όνομα, την ιθαγένεια και την κατοικία καθενός από τους αναφέροντες. Στην αναφορά πρέπει να περιλαμβάνονται όλα τα ουσιαστικά στοιχεία σχετικά με το ζήτημα. Η αναφορά πρέπει να είναι γραμμένη σε μία από τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ⁷², να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια και ευκρίνεια, να συνοδεύεται από περίληψη και, στο μέτρο του δυνατού, από έγγραφα που τεκμηριώνουν το περιεχόμενό της, τα οποία αποτελούν καθοριστικό στοιχείο για τη στήριξή της. Γενικά, η διαδικασία υποβολής αναφοράς είναι απλή και δεν συνεπάγεται οικονομική επιβάρυνση για τον αναφέροντα.

Οι αναφορές καταχωρίζονται σε γενικό πρωτόκολλο κατά σειρά παραλαβής. Στη συνέχεια διαβιβάζονται στην Επιτροπή Αναφορών, η οποία ελέγχει το παραδεκτό της αναφοράς σύμφωνα με το άρθρο 227 ΣΛΕΕ.

Η επιτροπή έχει λάβει περίπου 10.000 αναφορές από το 2009, οι οποίες έχουν καταχωριστεί. Περίπου το 60% από αυτές έχουν χαρακτηριστεί παραδεκτές, καθώς εμπίπτουν στο πεδίο δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το 2013 ο αριθμός των αναφορών που καταχωρίστηκαν πλησίαζε το ορόσημο των 3.000, έχοντας έτσι αυξηθεί κατά περισσότερο από 45% από το 2012 και έχοντας διπλασιαστεί από το

⁷⁰ Έκθεση σχετικά με τον καθορισμό της έδρας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων (2012/2308(INI))

⁷¹ Για να υποβάλει κάποιος αναφορά με ηλεκτρονικό τρόπο, πρέπει να διαβάσει τις πληροφορίες και τις οδηγίες που βρίσκονται στην ιστοσελίδα για τις αναφορές, στον δικτυακό τόπο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και, αφού συμπληρώσει την ηλεκτρονική φόρμα, και να την αποστείλει <https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/petition.html>

⁷² Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 201 του εσωτερικού κανονισμού ΕΚ, «αναφορές οι οποίες έχουν συνταχθεί σε άλλη γλώσσα εξετάζονται μόνον εάν ο αναφέρων έχει επισυνάψει μετάφραση σε μία από τις επίσημες γλώσσες. Η αλληλογραφία του Κοινοβουλίου με τον αναφέροντα πραγματοποιείται στην επίσημη γλώσσα στην οποία έχει συνταχθεί η μετάφραση του περιεχομένου. Το Προεδρείο μπορεί να αποφασίσει ότι οι αναφορές και η αλληλογραφία με τους αναφέροντες μπορεί να συντάσσονται σε άλλες γλώσσες χρησιμοποιούμενες σε κράτος μέλος»

2011. Για την ακρίβεια, το 2013 η Επιτροπή Αναφορών έλαβε συνολικά 2.885 αναφορές. Η Επιτροπή Αναφορών κατάφερε να επεξεργαστεί περίπου 989 αναφορές, από τις οποίες οι 654 κρίθηκαν παραδεκτές, 335 μη παραδεκτές, ενώ 538 έχουν κλείσει. 199 αναφορές χαρακτηρίστηκαν παραδεκτές, εξετάστηκαν και έκλεισαν⁷³.

Οι αναφορές που απευθύνουν στο Κοινοβούλιο φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ούτε έχουν ως τόπο κατοικίας ή έδρα κράτος μέλος, πρωτοκολλούνται και αρχειοθετούνται χωριστά. Κάθε μήνα διαβιβάζεται στην Επιτροπή Αναφορών κατάλογος των αναφορών του είδους αυτού που έλαβε το Κοινοβούλιο κατά τον προηγούμενο μήνα, με περίληψη του περιεχομένου τους, και μπορεί να ζητήσει τις αναφορές εκείνες τις οποίες κρίνει σκόπιμο να εξετάσει⁷⁴.

2.5. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Η Επιτροπή Αναφορών ελέγχει το παραδεκτό της αναφοράς, σύμφωνα με το άρθρο 227 ΣΛΕΕ. Κατά τα οριζόμενα από τη Συνθήκη και από τον εσωτερικό κανονισμό του Κοινοβουλίου, το αντικείμενο της αναφοράς πρέπει να έχει σχέση με τα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης αφορούν άμεσα τον αναφέροντα. Αν η αναφορά δεν αφορά έναν τομέα δραστηριότητας της ΕΕ, χαρακτηρίζεται μη παραδεκτή. Αυτό μπορεί να συμβεί επίσης εάν το αντικείμενο της αναφοράς εμπίπτει σαφώς στην ευθύνη και την αρμοδιότητα του κράτους μέλους. Σημειώνεται, επίσης, ότι θέματα που αφορούν κακοδιοίκηση στα πλαίσια των θεσμικών οργάνων ή των αποκεντρωμένων οργανισμών της ΕΕ, εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Εάν η Επιτροπή Αναφορών δεν καταλήξει σε συμφωνία όσον αφορά το παραδεκτό της αναφοράς, η αναφορά κηρύσσεται παραδεκτή κατόπιν αιτήσεως τουλάχιστον του ενός τετάρτου των μελών της⁷⁵.

Τα κριτήρια που αφορούν το δικαίωμα υποβολής αναφορών και το γεγονός ότι οι λόγοι για τους οποίους οι αναφορές κρίνονται μη παραδεκτές πρέπει να είναι

⁷³ Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών κατά το έτος 2013, σελ. 18

⁷⁴ Άρθρο 201 παρ. 13 εσωτερικού Κανονισμού ΕΚ

⁷⁵ Άρθρο 201 παρ. 7 εδάφιο δεύτερο εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

βάσιμοι και να αιτιολογούνται από την Επιτροπή Αναφορών στη μετέπειτα αλληλογραφία της με τον αναφέροντα, υποστηρίζονται από αποφάσεις του ΔΕΕ⁷⁶.

Οι αναφορές τις οποίες η Επιτροπή Αναφορών χαρακτηρίζει μη παραδεκτές αρχειοθετούνται και δεν αναλαμβάνεται περαιτέρω δράση. Ωστόσο, Η αιτιολόγηση της απόφασης κοινοποιείται στον αναφέροντα και, εφόσον είναι δυνατόν, μπορούν να του υποδειχθούν άλλα μέσα προσφυγής. Η Επιτροπή Αναφορών μπορεί, ανάλογα με το θέμα της αναφοράς, να προτείνει την επαφή με εθνικό φορέα ή με φορέα που δεν ανήκει στην ΕΕ⁷⁷.

2.6. ΕΞΕΤΑΣΗ

Οι παραδεκτές αναφορές εξετάζονται από την Επιτροπή Αναφορών, είτε με συζήτηση σε τακτική συνεδρίαση, είτε με γραπτή διαδικασία⁷⁸. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να ζητήσουν να είναι παρόντες ή να κληθούν να συμμετάσχουν στις συνεδριάσεις, κατά τη συζήτηση της αναφοράς τους. Με τον τρόπο αυτό έχουν τη δυνατότητα να παρουσιάζουν αναλυτικότερα την αναφορά τους και έτσι να συμβάλλουν ενεργά στο έργο της επιτροπής, παρέχοντας πρόσθετες και άμεσες πληροφορίες⁷⁹.

Οι δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών βασίζονται εξ ολοκλήρου στα στοιχεία και στις εισηγήσεις που υποβάλλουν οι αναφέροντες, σε συνάρτηση με τα πορίσματα των ερευνών που η ίδια διενεργεί για κάθε περίπτωση, οι οποίες συμπληρώνονται, εφόσον χρειαστεί, από την επιπρόσθετη εμπειρογνομosύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των κρατών μελών ή άλλων φορέων.

Έτσι, ανάλογα με την περίπτωση, η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να ζητήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης και την γνωμοδότηση σχετικά με την εφαρμογή ή την τήρηση της ενωσιακής νομοθεσίας, να υποβάλει το θέμα στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή⁸⁰, να διαβιβάσει την αναφορά σε

⁷⁶ Βλ. ΓΕΔ υπ. T-308/07 (Tegebauer / Κοινοβούλιο), Συλλ. 2011, II-00279, T-280/09 και T-280/09 AJ (Morte Navarro / Κοινοβούλιο), T-160/10 και T-160/10 AJ (J / Κοινοβούλιο) σε ό,τι αφορά αναφορές που πιθανόν να κριθούν πολύ ασαφείς ως προς το περιεχόμενό τους

⁷⁷ Η ανάλυση των στατιστικών στοιχείων δείχνει ότι για την πλειονότητα των αναφορών που χαρακτηρίζονται μη παραδεκτές αιτία είναι η συνεχιζόμενη σύγχυση μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών αρμοδιοτήτων, καθώς και μεταξύ ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και Συμβουλίου της Ευρώπης ή Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

⁷⁸ Άρθρο 202 παρ. 1 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

⁷⁹ Το 2013 παρέστησαν 185 αναφέροντες που συμμετείχαν ενεργά στις εργασίες της Επιτροπής Αναφορών. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι απόκειται στη διάκριση του προέδρου να παραχωρήσει στους αναφέροντες το δικαίωμα να λάβουν το λόγο

⁸⁰ Άρθρο 201 παρ. 12 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

άλλες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς ενημέρωση ή για περαιτέρω ενέργειες⁸¹. Η επιτροπή μπορεί επίσης να υποβάλει να αποφασίσει τη σύνταξη εκθέσεων ίδιας πρωτοβουλίας ή την κατάθεση πρότασης ψηφίσματος στο Κοινοβούλιο. Για την διερεύνηση των αναφορών ή για τη διαπίστωση γεγονότων ή για την αναζήτηση λύσεων, η επιτροπή μπορεί να οργανώνει εξεταστικές αποστολές στο κράτος μέλος ή στην περιοχή που αφορά η αναφορά. Γενικότερα, μπορεί να προβεί και σε οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που κρίνει κατάλληλη για την προσπάθεια επίλυσης του θέματος.

Η συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ζητείται για την παροχή διευκρινίσεων σχετικά με την εφαρμογή ή την τήρηση της νομοθεσίας της Ένωσης, καθώς και για την κοινοποίηση όλων των πληροφοριών και εγγράφων που έχουν σχέση με το αντικείμενο της αναφοράς⁸², ενώ εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συμμετέχουν στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Αναφορών. Η επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τον πρόεδρο να διαβιβάσει τη γνώμη της ή τη σύστασή της προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο ή την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους για λήψη μέτρων ή απάντηση. Η επιτροπή πληροφορεί κάθε εξάμηνο το Κοινοβούλιο για τα αποτελέσματα των εργασιών της και, ειδικότερα, για τα μέτρα τα οποία έλαβε το Συμβούλιο ή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τις αναφορές που διαβιβάστηκαν από το ΕΚ.

Η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να ζητήσει τη γνωμοδότηση άλλης επιτροπής του ΕΚ που έχει ειδική αρμοδιότητα στο υπό εξέταση ζήτημα⁸³. Όταν η υπόθεση αφορά ειδικότερα την εφαρμογή ή ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ή προτάσεις τροποποίησης της ισχύουσας νομοθεσίας, η αρμόδια για το συγκεκριμένο θέμα επιτροπή του ΕΚ γνωμοδοτεί σύμφωνα με το άρθρο 49 παρ. 1 και το άρθρο 50 περ. α' και β' του εσωτερικού κανονισμού ΕΚ. Η Επιτροπή Αναφορών κάνει δεκτές χωρίς ψηφοφορία προτάσεις που της διαβίβασε η αρμόδια για το συγκεκριμένο ζήτημα επιτροπή του ΕΚ για τμήματα της πρότασης ψηφίσματος που αφορούν την εφαρμογή ή ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ή τροποποιήσεις της ισχύουσας νομοθεσίας. Εάν η Επιτροπή Αναφορών κάνει αποδεκτές τις προτάσεις αυτές, η γνωμοδοτική επιτροπή μπορεί να τις υποβάλει άμεσα στην Ολομέλεια⁸⁴.

⁸¹ Οι αναφορές που υποβάλλονται στην Επιτροπή Αναφορών είναι συνήθως εξαιρετικά χρήσιμες και για άλλες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αρμόδιες για την κατάρτιση νομοθεσίας.

⁸² Άρθρο 202 παρ. 6 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

⁸³ Σύμφωνα με το άρθρο 49 και το παράρτημα VII του εσωτερικού κανονισμού του ΕΚ

⁸⁴ Άρθρο 202 παρ. 3 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

Σύμφωνα με το άρθρο 202 παρ. 2 του εσωτερικού κανονισμού ΕΚ, η Επιτροπή Αναφορών έχει το δικαίωμα να υποβάλλει εκθέσεις ίδιας πρωτοβουλίας στην Ολομέλεια σχετικά με ζητήματα που άπτονται ορισμένων αναφορών αλλά και σύντομες προτάσεις ψηφίσματος για ψήφιση από την Ολομέλεια, εφόσον η Διάσκεψη των Προέδρων δεν προβάλλει αντίρρηση, σχετικά με επείγοντα ζητήματα⁸⁵.

Σημαντικός υπήρξε ο ρόλος της Επιτροπής Αναφορών σε ό,τι αφορά την υποχρέωση υποβολής εκθέσεων. Διάφορα ψηφίσματα εγκρίθηκαν το 2013 υπό μορφή εκθέσεων⁸⁶. Πολύτιμη είναι η συμβολή της Επιτροπής Αναφορών χάρη στην εμπειρία που αποκτά με την άροδο των ετών από τη διεκπεραίωση πολλών συγκεκριμένων περιπτώσεων με τη μορφή γνωμοδοτήσεων προς αρμόδιες καθ' ύλην επιτροπές⁸⁷. Χάρη σε αυτά τα έγγραφα η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να προωθεί στην Ολομέλεια του Κοινοβουλίου ζητήματα που ενδιαφέρουν τους Ευρωπαίους πολίτες.

Η οργάνωση δημοσίων ακροάσεων είναι ένα πολύ σημαντικό εργαλείο για την εξέταση των προβλημάτων που θίγουν οι αναφέροντες. Δημόσιες ακροάσεις διεξήχθησαν σχετικά με τον αντίκτυπο που η κρίση είχε στους ευρωπαίους πολίτες και την ενίσχυση της δημοκρατικής συμμετοχής στη διακυβέρνηση της Ένωσης, καθώς επίσης και για τη βέλτιστη αξιοποίηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Στις ακροάσεις αυτές αναλύθηκαν, βάσει των αναφορών που ελήφθησαν, οι ανησυχίες που διατυπώθηκαν και για τα δυο θέματα από τους πολίτες της ΕΕ. Τα στοιχεία που καταγράφονται στις αναφορές καταδεικνύουν τον αντίκτυπο των μέτρων λιτότητας σε ατομικό επίπεδο επί των δικαιωμάτων των αναφερόντων, όπως και τον μεγαλύτερο ρόλο και δέσμευση της κοινωνίας των πολιτών. Το συμπέρασμα που προέκυψε ήταν πως για την αντιμετώπιση των χρηματοπιστωτικών προβλημάτων η Ευρώπη χρειάζεται μια αξιόπιστη, ορατή και υπεύθυνη οικονομική διακυβέρνηση. Είναι σημαντικό να εξαλειφθούν τα εναπομένοντα εμπόδια προκειμένου οι πολίτες να απολαύουν των δικαιωμάτων που έχουν δυνάμει της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και να προαχθεί η συμμετοχή στον πολιτικό βίο της ΕΕ⁸⁸.

⁸⁵ Η εκθέσεις και τα ψηφίσματα υποβάλλονται σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 48 του εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

⁸⁶ Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η ειδική έκθεση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή για τους χειρισμούς της Επιτροπής στο θέμα της αξιολόγησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου επέκτασης του αεροδρομίου της Βιέννης, πέρα από την ετήσια έκθεση για τις δραστηριότητες του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή συνολικά

⁸⁷ Ιδίως με την αναθεώρηση της οδηγίας ΕΠΕ, καθώς και με τη γνωμοδότηση για τον καθορισμό της έδρας των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁸⁸ Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών κατά το έτος 2013, σελ. 12

Για τις εργασίες της επιτροπής πάνω σε συγκεκριμένα ζητήματα μπορεί να γίνει χρήση και άλλων μεθόδων, όπως κοινοβουλευτικών ερωτήσεων με προφορική απάντηση κατά τις συνόδους της Ολομελείας. Υπάρχει μια απευθείας μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου των άλλων οργάνων και φορέων της ΕΕ και η επιτροπή έχει ασκήσει 9 φορές εντός του 2013 το δικαίωμά της να καταθέτει ερωτήσεις⁸⁹.

Η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να επιδιώξει να συνεργαστεί με τις εθνικές ή τοπικές αρχές σε κράτη μέλη, για την επίλυση θέματος που έχει θέσει ο αναφέρων. Ωστόσο, όπως έχει ήδη επισημανθεί, δεν έχει καμία δυνατότητα παρέμβασης σε αποφάσεις που έχουν ληφθεί από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Πολύτιμος για τις υπό εξέταση αναφορές είναι ο ρόλος των διερευνητικών/εξεταστικών επισκέψεων τις οποίες διοργανώνει τακτικά η Επιτροπή Αναφορών για θέματα στα οποία έχει δώσει ειδική προτεραιότητα⁹⁰. Για την διερεύνηση των αναφορών ή για τη διαπίστωση γεγονότων ή για την αναζήτηση λύσεων, η επιτροπή μπορεί να οργανώνει εξεταστικές αποστολές στο κράτος μέλος ή στην περιοχή που αφορά η αναφορά⁹¹. Οι συμμετέχοντες στις αποστολές αυτές συντάσσουν εκθέσεις, τις οποίες διαβιβάζουν στον πρόεδρο κατόπιν εγκρίσεως της επιτροπής. Οι εξεταστικές αποστολές και οι σχετικές εκθέσεις αποσκοπούν μόνο στο να παρέχουν στην επιτροπή τις απαραίτητες πληροφορίες προκειμένου να της επιτρέψουν να εξετάσει την αναφορά περαιτέρω. Οι εκθέσεις αυτές συντάσσονται υπό την αποκλειστική ευθύνη των συμμετεχόντων στην αποστολή, οι οποίοι επιδιώκουν την επίτευξη συναίνεσης και όταν αυτή δεν είναι δυνατή, η έκθεση περιλαμβάνει τις διαφορετικές διαπιστώσεις ως προς τα πραγματικά περιστατικά ή αξιολογήσεις. Η έκθεση υποβάλλεται στην επιτροπή προς έγκριση με μία και μοναδική ψηφοφορία, εκτός εάν ο πρόεδρος δηλώσει, κατά περίπτωση, ότι μπορούν να κατατεθούν τροπολογίες σε τμήματα της έκθεσης. Ελλείψει έγκρισης από την επιτροπή, οι εκθέσεις δεν προωθούνται στον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου. Για το σκοπό αυτό οι εκθέσεις των εν

⁸⁹ Οι εν λόγω ερωτήσεις αφορούσαν θέματα αναπηρίας, καλής μεταχείρισης των ζώων, διαχείρισης αποβλήτων και πρωτοβουλίες ευρωπαϊών πολιτών. Παρόλα αυτά, ορισμένες πρωτοβουλίες που προτάθηκαν από την Επιτροπή Αναφορών έμειναν στο συρτάρι για μήνες μέχρι να συζητηθούν στην Ολομέλεια, πράγμα που εμπόδισε τις διαρκείς ανησυχίες των πολιτών της ΕΕ να ακουστούν και να λάβουν άμεση απάντηση

⁹⁰ Το 2013 διεξήγαγαν επισκέψεις στην Ισπανία, στην Πολωνία, στη Δανία και στην Ελλάδα. Πραγματοποιήθηκε μια εντατική διερευνητική αποστολή στην Ελλάδα το φθινόπωρο του 2013, η οποία φώτισε τις ελλείψεις στην εφαρμογή των σχετικών οδηγιών για τα απόβλητα, την έλλειψη προόδου στη διαχείριση αποβλήτων σε ό,τι αφορά σχέδια και συστήματα στις ανώτερες βαθμίδες της ιεράρχησης αποβλήτων καθώς και τις επιπτώσεις για την υγεία των πληθυσμών σε ορισμένες περιοχές της χώρας

⁹¹ Άρθρο 202 παρ. 5 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

λόγω επισκέψεων πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο ποιοτικές, αξιόπιστες και σχεδιασμένες με καλόπιστη συνεργασία, η οποία θα οδηγήσει στην επιθυμητή συναίνεση μεταξύ των συμμετεχόντων, λαμβάνοντας υπόψη ότι μια μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά τις πρακτικές ρυθμίσεις των αποστολών αυτών, κυρίως όσον αφορά τις επιλέξιμες ημερομηνίες, θα συνέβαλλε στην ακόμη μεγαλύτερη επιτυχία αυτών των επισκέψεων, ιδίως λόγω διαθεσιμότητας των μελών και μειωμένου κινδύνου ακύρωσης⁹².

Με το πέρας της διαδικασίας εξέτασης, η Επιτροπή αποφασίζει σχετικά με τα πορίσματά της και υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα συμπεράσματά της. Επιπλέον, μπορεί να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου να διαβιβάσει τη γνώμη της ή τη σύστασή της προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο ή στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους για δράση ή απάντηση και ενημερώνει το Κοινοβούλιο σχετικά με τα μέτρα που έχουν ληφθεί από το Συμβούλιο ή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τις αναφορές που διαβιβάστηκαν⁹³. Όταν ολοκληρωθεί η εξέταση μιας παραδεκτής αναφοράς, αυτή κηρύσσεται περατωθείσα και ενημερώνεται ο αναφέρων για τις αποφάσεις που έλαβε η επιτροπή και του κοινοποιούνται οι λόγοι βάσει των οποίων ελήφθη η σχετική απόφαση.

2.7. ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΔΡΑΣΗ

Η περαιτέρω δράση ποικίλλει ανάλογα με τη φύση και τις ιδιαιτερότητες της υπόθεσης. Αν η αναφορά αποτελεί ειδική περίπτωση που απαιτεί ατομική εξέταση, η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να έλθει σε επαφή με τις αρμόδιες αρχές ή μέσω της μόνιμης αντιπροσωπείας του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους για την επίλυση του θέματος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή Αναφορών ζητεί από τον Πρόεδρο του ΕΚ να έλθει σε επαφή με τις εθνικές αρχές. Αν η αναφορά έχει σχέση με θέμα γενικής σημασίας, για παράδειγμα αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπιστώσει παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας, μπορεί να κινήσει διαδικασία επί παραβάσει, που ενδέχεται να οδηγήσει σε απόφαση του Δικαστηρίου την οποία θα μπορέσει να επικαλεσθεί ο αναφέρων⁹⁴. Η αναφορά μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ανάληψη πολιτικής δράσης εκ μέρους του Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής. Σε κάθε περίπτωση,

⁹² Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών κατά το έτος 2013, σελ. 6-7

⁹³ Άρθρο 202 παρ.1 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

⁹⁴ Το 1/3 περίπου των αναφορών που έλαβε η Επιτροπή Αναφορών το έτος 2005, οδήγησε σε διαδικασίες επί παραβάσει, τις οποίες κίνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει του άρθρου 226 ΣΕΚ, νυν άρθρο 258 ΣΛΕΕ

ο αναφέρων λαμβάνει απάντηση που παρουσιάζει το αποτέλεσμα της αναληφθείσας δράσης.

2.8. ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Κατά γενικό κανόνα, οι αναφορές, αφού καταχωριστούν, καθίστανται δημόσια έγγραφα και το όνομα του αναφέροντος και το περιεχόμενο των αναφορών δύνανται να δημοσιευθούν από το Κοινοβούλιο για λόγους διαφάνειας⁹⁵. Το όνομα του αναφέροντος και ο αριθμός της αναφοράς ανακοινώνονται στη συνεδρίαση της Ολομέλειας του ΕΚ, αναγράφονται στα πρακτικά της Συνεδρίας⁹⁶, και διατίθενται στη συνέχεια στο διαδίκτυο. Σε περίπτωση που ο αναφέρων ζητήσει τη μη δημοσίευση του ονόματός του, προκειμένου να προστατευθεί ο ιδιωτικός του βίος⁹⁷, το ΕΚ πρέπει να ικανοποιήσει το αίτημα αυτό, εφόσον το αίτημα αυτό είναι σαφές και αναγράφεται ρητά στην αναφορά.. Εάν το αίτημα του αναφέροντος δεν μπορεί να εξετασθεί για λόγους ανωνυμίας, πραγματοποιείται διαβούλευση με τον αναφέροντα όσον αφορά τα περαιτέρω μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Σύμφωνα με την παρ. 11 του άρθρου 201 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ, ο αναφέρων μπορεί επίσης να ζητήσει την εμπιστευτική εξέταση της αναφοράς και στην περίπτωση αυτή το ΕΚ λαμβάνει κατάλληλες προφυλάξεις προκειμένου να διασφαλίσει ότι το περιεχόμενο δεν δημοσιοποιείται. Ο αναφέρων ενημερώνεται όσον αφορά τους συγκεκριμένους όρους υπό τους οποίους εφαρμόζεται η διάταξη αυτή.

Η Επιτροπή Αναφορών έχει δημιουργήσει ηλεκτρονικό κατάλογο στον οποίο οι πολίτες μπορούν να υποστηρίξουν ή να αποσύρουν την υποστήριξή τους προς τον αναφέροντα, προσυπογράφοντας ηλεκτρονικά αναφορές που έχουν κηρυχθεί παραδεκτές και έχουν εγγραφεί στο γενικό δημόσιο πρωτόκολλο⁹⁸. Ο τίτλος και η περίληψη των εγγεγραμμένων στο γενικό πρωτόκολλο αναφορών, οι γνωμοδοτήσεις που συνοδεύουν την εξέταση της αναφοράς, καθώς και οι σημαντικότερες αποφάσεις, εισάγονται, εφόσον συμφωνεί ο αναφέρων, σε τράπεζα δεδομένων στην οποία έχει πρόσβαση το κοινό. Οι αναφορές που εξετάζονται εμπιστευτικά φυλάσσονται στα

⁹⁵ Άρθρο 201 παρ. 9 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

⁹⁶ Τα πρακτικά δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα

⁹⁷ Άρθρο 201 παρ. 10 εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

⁹⁸ Οι αναφορές που καταχωρίστηκαν στο γενικό πρωτόκολλο που αναφέρει το άρθρο 201, παρ. 6 του κανονισμού λειτουργίας ΕΚ, καθώς και οι σημαντικότερες διαδικαστικές αποφάσεις επί της εξέτασης των σχετικών αναφορών, γνωστοποιούνται κατά τη διάρκεια συνεδρίασης Ολομέλειας. Οι ανακοινώσεις αυτές εγγράφονται στα Συνοπτικά Πρακτικά της συνεδρίασης

αρχεία του Κοινοβουλίου, όπου μπορεί να τις συμβουλευθεί οποιοσδήποτε βουλευτής.

2.9. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΑ

Η Επιτροπή Αναφορών συνεργάστηκε ενεργά με την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων κατά την κατάρτιση του Κανονισμού 211/2011 για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών⁹⁹. Το Κοινοβούλιο έχει ξεκινήσει συνομιλίες για την αναθεώρηση του ως άνω Κανονισμού βάσει της ρήτρας αναθεώρησής του μετά από τριετή εφαρμογή. Οι προταθείσες πρωτοβουλίες πολιτών που έχουν καταχωριστεί σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κανονισμού 211/2011, αλλά δεν είναι δυνατό να υποβληθούν στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 9 του Κανονισμού αυτού, επειδή δεν τηρήθηκαν όλες οι προβλεπόμενες διαδικασίες και σχετικές προϋποθέσεις, μπορεί να εξεταστούν από την Επιτροπή Αναφορών, εφόσον αυτή κρίνει ότι ενδείκνυται να δοθεί συνέχεια¹⁰⁰.

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής είναι υπεύθυνος για την εξέταση των καταγγελιών που υποβάλλουν οι Ευρωπαίοι πολίτες για πιθανά κρούσματα κακοδιαχείρισης εντός των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και οργανισμών¹⁰¹. Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Αναφορών σε σχέση με το έργο του Ε.Δ., είναι η εκπόνηση ετήσιων εκθέσεων βάσει των ετησίων εκθέσεων του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή. Το 2013 η Επιτροπή Αναφορών συμμετείχε ενεργά στη διοργάνωση της εκλογής νέου Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή¹⁰² και είναι μέλος του Δικτύου Ευρωπαϊκών Διαμεσολαβητών, το οποίο περιλαμβάνει επιτροπές αναφορών από

⁹⁹ Η Επιτροπή Αναφορών έλαβε ενεργό μέρος στη νομοθετική διαδικασία που οδήγησε στην έγκριση του κανονισμού σχετικά με την ΕΠΠ τον Δεκέμβριο του 2010, συνδεδεμένη με την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 50 του εσωτερικού κανονισμού. Πέραν τούτου, η Επιτροπή Αναφορών έχει οριστεί εντός του Κοινοβουλίου ως η επιτροπή που συνδέεται αυτόματα με την αρμόδια νομοθετική επιτροπή στο πλαίσιο της διοργάνωσης της ακρόασης των οργανωτών μιας επιτυχούς πρωτοβουλίας, την οποία αναλαμβάνει το Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 1 στοιχείο α) του Κανονισμού 211/2011. Αυτό θεωρήθηκε επιτυχία για την επιτροπή, στην οποία αναγνωρίστηκε έτσι η μακρόχρονη και εις βάθος εμπειρία της όσον αφορά τις σχέσεις με τους πολίτες

¹⁰⁰ Εν προκειμένω εφαρμόζονται κατ' αναλογία τα άρθρα 201, 202 και 203 του εσωτερικού κανονισμού ΕΚ.

¹⁰¹ Βλ. το μέρος 4 της παρούσας για τις αρμοδιότητες και τη θεσμική λειτουργία του Ε.Δ.

¹⁰² Μετά τη συνταξιοδότηση του κ. Νικηφόρου Διαμαντούρου, μια νέα Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια, η κ. Emily O'Reilly, εξελέγη από τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για να ασκήσει καθήκοντα από 1ης Οκτωβρίου 2013, εντούτοις με την έναρξη της νέας κοινοβουλευτικής περιόδου μια νέα εκλογή πρέπει να οργανωθεί κατά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 204 του εσωτερικού κανονισμού ΕΚ

εθνικά κοινοβούλια, εκεί όπου υπάρχουν¹⁰³. Η έμφαση στη συνεργασία μεταξύ των επιτροπών αναφορών και, όπου είναι εφικτό, η περαιτέρω ενίσχυσή της, θα μπορούσε να έχει κεντρικό ρόλο προς το συμφέρον των ευρωπαϊών πολιτών. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην ενισχυμένη συνεργασία με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή με την εκπόνηση νέας διοργανικής συμφωνίας. Θετικό στοιχείο οι άριστες σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και της Επιτροπής Αναφορών εντός του θεσμικού πλαισίου, με τακτικές συνεισφορές του Ε.Δ. στις εργασίες της Επιτροπής Αναφορών. Υπενθυμίζεται ότι ακόμη δεν διαθέτουν όλοι οι ευρωπαίοι πολίτες εθνικό διαμεσολαβητή, που σημαίνει ότι δεν έχουν όλοι οι ευρωπαίοι πολίτες ίδια δικαιώματα προσφυγής. Εκτιμάται ότι μια υπηρεσία εθνικού διαμεσολαβητή σε κάθε κράτος μέλος στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών θα προσέφερε σημαντική βοήθεια.

Σημαντικός είναι ο ρόλος του δικτύου SOLVIT¹⁰⁴, που τακτικά αποκαλύπτει και λύνει προβλήματα σχετιζόμενα με την εφαρμογή της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς. Πρόκειται για μια κυρίως διαδικτυακή υπηρεσία που παρέχουν οι εθνικές διοικήσεις των χωρών της ΕΕ, καθώς και της Ισλανδίας, του Λιχτενστάιν και της Νορβηγίας. Σκοπός του να προσφέρει εξωδικαστικές λύσεις σε περιπτώσεις όπου τα δικαιώματα πολιτών ή επιχειρήσεων παραβιάζονται από δημόσια αρχή άλλης χώρας της ΕΕ και οι ενδιαφερόμενοι δεν έχουν προσφύγει στη δικαιοσύνη. Στόχος του η εξεύρεση λύσης εντός δέκα (10) εβδομάδων από την υποβολή του ζητήματος.

Κρίνεται ζωτικής σημασίας η συμμετοχή των πολιτών στο έργο του Επιτροπής Αναφορών και οι ανησυχίες, προτάσεις ή καταγγελίες τους να εξετάζονται άμεσα. Σημαντικός όγκος έργου, για την επίλυση πιθανών παραβάσεων των δικαιωμάτων των πολιτών, διεκπεραιώνεται μέσω της συνεργασίας με τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές πάνω σε θέματα που αφορούν την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ενίσχυση της συνεργασίας με τα κοινοβούλια και τις κυβερνήσεις των κρατών μελών στη βάση της αμοιβαιότητας και, κατά περίπτωση, η ενθάρρυνση των αρχών των κρατών μελών να μεταφέρουν στο δίκαιό τους και να εφαρμόσουν τη νομοθεσία της ΕΕ με πλήρη διαφάνεια.

¹⁰³ Με πιο πρόσφατη τη σύσταση της Επιτροπής Ερευνών, Επίβλεψης και Αναφορών του Ιρλανδικού Κοινοβουλίου (Oireachtas), η οποία είχε χρήσιμες επαφές με το ΕΚ με σκοπό την ακόμη καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Ορισμένα κοινοβούλια κρατών μελών που διαθέτουν άλλες διαδικασίες για τη διεκπεραίωση των αναφορών, εξετάζουν το ενδεχόμενο σύστασης επιτροπών αναφορών ή αντίστοιχων οργάνων

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/solvit/index_el.htm

Υπογραμμίζεται η σημασία της συνεργασίας της επιτροπής με τα κράτη μέλη και η αρνητική επίδραση που έχει η ολιγωρία ορισμένων κρατών μελών όσον αφορά την πλήρη εφαρμογή και επιβολή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ιδίως σε ζητήματα περιβάλλοντος.

Η στενή συνεργασία με τα άλλα όργανα και φορείς της ΕΕ και με τις εθνικές αρχές των κρατών μελών είναι ουσιώδης για το έργο της Επιτροπής Αναφορών. Τα κράτη μέλη οφείλουν να αναπτύξουν ενεργό ρόλο, απαντώντας σε αναφορές που συνδέονται με την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στην παρουσία και την ενεργό συνεργασία των εκπροσώπων των κρατών μελών στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Αναφορών. Με την ενίσχυση του διαρθρωμένου διαλόγου και της συστηματικής συνεργασίας, δημιουργείται μια σύμπραξη που επιτρέπει την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων μεθόδων, μια πιο συστηματική και αποτελεσματική πρακτική παραπομπής των αναφορών στο αρμόδιο επίπεδο και στον αρμόδιο φορέα και τελικά φέρνει τα ενωσιακά όργανα πιο κοντά στα ζητήματα που απασχολούν τους Ευρωπαίους πολίτες.

Η Επιτροπή Αναφορών, παράλληλα με τους παραπάνω θεσμούς και φορείς, διαδραματίζει ανεξάρτητο και σαφώς καθορισμένο ρόλο ως σημείο επικοινωνίας για κάθε πολίτη ξεχωριστά. Αυτοί οι φορείς, μαζί με την ΕΠΠ, είναι θεμελιώδη μέσα για μια δημοκρατική ΕΕ και για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δήμου και πρέπει να διασφαλιστεί η δέουσα πρόσβαση σε αυτές και η αξιόπιστη λειτουργία τους.

2.9. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

Η Επιτροπή Αναφορών σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Κοινοβουλίου δημιούργησε μια νέα πολυγλωσσική δικτυακή πύλη¹⁰⁵ και σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής αναφορών¹⁰⁶ που σχεδιάστηκε με σκοπό τη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και παράλληλα την ενίσχυση της διαφάνειας και διαδραστικότητας της διαδικασίας υποβολής αναφορών προς όφελος των αναφερόντων, των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του ευρύτερου κοινού.

Επειδή πολλοί αναφέροντες, ιδίως δε μεταξύ των νεανικών κατηγοριών του πληθυσμού, κάνουν μεγάλη χρήση των μέσων κοινωνικής δικτύωσης ως διαύλου

¹⁰⁵ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/00533cec74/%CE%91%CE%BD%CE%B1%CF%86%CE%BF%CF%81%CE%AD%CF%82.html>

¹⁰⁶ <https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/petition.html>

επικοινωνίας, η Επιτροπή Αναφορών έχει αναπτύξει το δικό της δίκτυο, υπό την αιγίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που παρακολουθείται τακτικά από έναν αυξανόμενο αριθμό ατόμων σε καθιερωμένα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ιδιαίτερα ενεργών, και το οποίο διαπιστώθηκε ότι είναι χρήσιμο κατά τις ώρες των συνεδριάσεων της Επιτροπής Αναφορών. Το ενημερωτικό δελτίο της επιτροπής, το Pétí Journal¹⁰⁷, έχει επίσης αποκτήσει ένα σημαντικό αριθμό τακτικών συνδρομητών, επί του παρόντος 1.500.

Το 2013 πάνω από 200 αναφέροντες παρακολούθησαν τις 11 συνεδριάσεις της Επιτροπής Αναφορών, καθώς και πολυάριθμοι εκπρόσωποι των αρχών των κρατών μελών, οι οποίοι έδωσαν διευκρινίσεις σχετικά με τις καταγγελίες. Πολλές εκατοντάδες ακόμα μπόρεσαν να παρακολουθήσουν τη μετάδοση των διαδικασιών των συνεδριάσεων μέσω διαδικτύου. Η χρήση των νέων μέσων πληροφορίας και βιντεομετάδοσης για τις μελλοντικές συνεδριάσεις της επιτροπής, αναμένεται να φέρει περαιτέρω εξοικονόμηση δαπανών στη διοργάνωση των ακροάσεων.

2.10. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το δικαίωμα υποβολής αναφοράς είναι βασικό μέσο για τη συμμετοχή και τον δημοκρατικό έλεγχο, συνεπώς διαδραματίζει ζωτικό ρόλο στην επανασύνδεση με τους Ευρωπαίους πολίτες και στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας και λογοδοσίας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Για το λόγο αυτό, η δέουσα άσκηση του πρέπει να διασφαλίζεται με παραδειγματικό τρόπο από την έναρξη έως το τέλος της διαδικασίας και να παραμείνει πλήρως εγγυημένο, ανεξαρτήτως κρατικών συμφερόντων.

Οι αναφορές στο ΕΚ έχουν μεγάλη συνεισφορά στο να αυξηθεί η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ, ώστε να ενισχυθεί η νομιμότητα και η λογοδοσία αυτής της τελευταίας, λαμβάνοντας υπόψη ότι κάθε αναφορά αξιολογείται και διεκπεραιώνεται αυτόνομα, ακόμη και όταν υποβάλλεται από έναν μόνο πολίτη ή κάτοικο της ΕΕ. Οι αναφορές συμβάλλουν στον έλεγχο και την ουσιαστική εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου, δεδομένου ότι δίνουν συνήθως τις πρώτες ενδείξεις ότι τα κράτη μέλη καθυστερούν στην εφαρμογή των νομικών μέτρων. Αποτελούν επίσης ένα μέσο μέτρησης των εντάσεων που επικρατούν στις

¹⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/committees/el/peti/newsletters.html>

ευρωπαϊκές κοινωνίες, ιδίως σε καιρούς οικονομικής κρίσης και κοινωνικής αναταραχής¹⁰⁸.

Ο αριθμός των αναφορών που υποβάλλονται στο ΕΚ κάθε έτος, παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια μια αξιοσημείωτη αυξητική τάση¹⁰⁹. Αν και αυτός ο αριθμός παραμένει χαμηλός σε σχέση με τον πληθυσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντούτοις σηματοδοτεί μια αισθητά αυξημένη ευαισθητοποίηση των μεμονωμένων πολιτών, των τοπικών κοινοτήτων, των ΜΚΟ, των εθελοντικών οργανώσεων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων σχετικά με το δικαίωμα υποβολής αναφορών καθώς και εύλογες προσδοκίες ως προς τη χρησιμότητα της σχετικής διαδικασίας ως μέσου για να επισημαίνουν στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και στα κράτη μέλη τα θέματα που τους απασχολούν.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αύξησε σημαντικά τις νομοθετικές αρμοδιότητες και ενίσχυσε τις σχετικές εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε σχέση με τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Η Επιτροπή Αναφορών διαδραματίζει ουσιαστικό και θεμελιώδη ρόλο στην προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών και μόνιμων κατοίκων, καθώς διασφαλίζει ότι, μέσω της διαδικασίας υποβολής αναφορών, λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι ανησυχίες των αναφερόντων και, όπου είναι δυνατόν, διευθετούνται οι νόμιμες καταγγελίες τους, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος. Η εν λόγω επιτροπή έχει εξελιχθεί σε ένα χρήσιμο και διαφανή μηχανισμό που ασκεί δημοκρατικό έλεγχο και εποπτεία σε πολλές πτυχές της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας από τις εθνικές αρχές. Η Επιτροπή Αναφορών μπορεί, με βάση τις αναφορές που λαμβάνει, να συμβάλλει περαιτέρω, αφενός σε μια συνεκτικότερη και πιο συντονισμένη εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, αφετέρου στη βελτίωση της μελλοντικής ενωσιακής νομοθεσίας, με γνώμονα τα διδάγματα που μπορούν να αντληθούν από την ουσία των εν λόγω αναφορών.

Σημαντική επίσης είναι η προληπτική παρακολούθηση και έγκαιρη αποτρεπτική δράση εκ μέρους της επιτροπής, όπου υπάρχουν βασίμα στοιχεία ότι ορισμένα προγραμματισμένα και δημοσιοποιημένα έργα μπορεί να παραβιάζουν την ενωσιακή νομοθεσία. Μεγάλη είναι η σημασία της διαφάνειας σε αυτές τις

¹⁰⁸ Τον Σεπτέμβριο του 2013, η Επιτροπή Αναφορών οργάνωσε δημόσια ακρόαση για το θέμα κατάρρευσης των διεθνών χρηματοπιστωτικών αγορών και τραπεζικών συστημάτων και του σχετικού αντικτύπου στους λαούς της Ευρώπης, με τη συμμετοχή των αναφερόντων

¹⁰⁹ Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών κατά το έτος 2013, σελ 3. Το 2013, Έτος Ευρωπαϊού Πολίτη, οι αναφορές που υποβλήθηκαν ανήλθαν σε 2.885, σημειώνοντας σχεδόν 45% αύξηση έναντι του 2012

διαδικασίες και της ενδεδειγμένης δημόσιας πρόσβασης στα σχετικά έγγραφα και στις πληροφορίες που αφορούν το εκάστοτε θέμα.

Παρόλο που η πρόοδος που έχει συντελεστεί στον τομέα αυτό είναι αξιοσημείωτη, τα προβλήματα δεν έχουν εξαλειφθεί. Η εμπιστοσύνη στους ενωσιακούς θεσμούς έχει εξασθενήσει κατά τη διάρκεια των τελευταίων χρόνων στα μάτια πολλών Ευρωπαίων πολιτών, λόγω του αντίκτυπου της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, η οποία υπονόμωσε σοβαρά την εμπιστοσύνη στο κοινό νόμισμα και στο τραπεζικό σύστημα. Δεν είναι περίεργο που αυτό το απαισιόδοξο σενάριο, το οποίο επηρέασε τη ζωή της συντριπτικής πλειοψηφίας των Ευρωπαίων πολιτών, έχει επίσης οδηγήσει στην υποβολή πολλών αναφορών. Παράλληλα, ο υψηλός αριθμός μη παραδεκτών αναφορών προκαλεί ανησυχία και πιστεύεται ότι πρέπει να επανεισαχθεί ένα πρώτο φίλτρο κατά τη φάση της καταχώρησής τους. Οι Ευρωπαίοι πολίτες συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν συχνά προβλήματα λόγω κακής εφαρμογής της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς από τις δημόσιες αρχές κατά την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης μετακίνησης. Αρνητικό είναι επίσης το γεγονός ότι πρόσφατα οι εκθέσεις σχετικά με τις διερευνητικές αποστολές και άλλα έγγραφα δεν μεταφράστηκαν στις επίσημες γλώσσες της ΕΕ, ιδίως στις εθνικές γλώσσες των αναφερόντων.

Το 2013 συσσωρεύτηκε μεγάλος αριθμός αναφορών, από τις οποίες τη στιγμή έκδοσης¹¹⁰ της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής Αναφορών είχε εξεταστεί μόνο το 30%. Αυτή η συσσώρευση εξηγείται από διάφορους λόγους. Προκύπτει ως αποτέλεσμα των ενισχυμένων νομοθετικών εξουσιών του ΕΚ, αλλά και ως αποτέλεσμα της έλλειψης εμπιστοσύνης προς τις δημόσιες αρχές. Είναι γεγονός ότι, αν κρίνει κανείς από το περιεχόμενο μεγάλου αριθμού αναφορών, πολλοί άνθρωποι πιστεύουν σίγουρα ότι δεν εισακούγονται από τα εθνικά τους κοινοβούλια και θεσμικά όργανα. Ο αριθμός των αναφορών που λαμβάνονται έχει αυξηθεί σημαντικά, έχει σχεδόν διπλασιαστεί από το 2012, ενώ η επιτροπή έχει να διαχειριστεί σχετικά μεγάλο αριθμό διερευνητικών επισκέψεων και γνωμοδοτήσεων σε σχέση με το παρελθόν. Ο συνδυασμός αυτών των καταστάσεων μαζί με το γεγονός ότι ο παραδοσιακός τρόπος διαχείρισης των αναφορών έχει αποδειχθεί ανεπαρκής οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η συνολική διαδικασία επεξεργασίας των αναφορών πρέπει να αναθεωρηθεί.

¹¹⁰ 19 Φεβρουαρίου 2014

Η επικείμενη αναθεώρηση του εσωτερικού κανονισμού του Κοινοβουλίου κατά τη νέα κοινοβουλευτική περίοδο, μπορεί να συμβάλει στη μέγιστη αποτελεσματικότητα και δημοσιότητα στο έργο της επιτροπής και στη βελτίωση των μεθόδων εργασίας της. Ο ορισμός συγκεκριμένων χρονικών προθεσμιών, από την καταχώριση μέχρι την τελική περάτωση, θα βοηθήσει ώστε να συντομευθεί η πορεία των αναφορών εντός του Κοινοβουλίου και να καταστεί η όλη διαδικασία ακόμη πιο διαφανή και δημοκρατική. Οι εν λόγω προθεσμίες πρέπει να καθορίζουν έναν μηχανισμό ειδοποιήσεων ο οποίος θα εφιστά αυτόματα την προσοχή των μελών σε αναφορές για τις οποίες δεν έχει αναληφθεί δράση ούτε έχει υπάρξει αλληλογραφία για σημαντικό χρονικό διάστημα, προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν παλαιές αναφορές να παραμένουν ανοικτές για χρόνια χωρίς ουσιαστικό λόγο. Οι εξεταστικές αποστολές αποτελούν ένα από τα βασικά ερευνητικά μέσα των αναφορών, επομένως απαιτείται η αναθεώρηση των σχετικών διατάξεων, ώστε να είναι σε θέση τα μέλη των αποστολών να πραγματοποιούν αποτελεσματικές επισκέψεις και να ενημερώνουν γρήγορα τους αναφέροντες και την Επιτροπή Αναφορών για τα πορίσματα και τις συστάσεις τους.

Καθώς αναμένεται περαιτέρω αύξηση του αριθμού των αναφορών, πρέπει να συνοδευθεί από μια αναλογική αύξηση του διοικητικού δυναμικού. Το γεγονός ότι οι προθεσμίες και οι χρόνοι απάντησης συνεχίζουν να είναι πολύ μακροί, καθ' όλη τη φάση καταχώρισης και εξέτασης επί του παραδεκτού, μπορεί να αντιμετωπιστεί άμεσα με το να δοθούν στη γραμματεία της Επιτροπής Αναφορών πρόσθετοι νομικοί εμπειρογνώμονες και διοικητική υποστήριξη, που θα κάνουν συστάσεις για το αν η κάθε αναφορά εμπίπτει ή όχι στο πεδίο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Οι εν λόγω συστάσεις, μαζί με τις περιλήψεις αναφορών, μπορούν να παρέχονται σε πρώτη φάση στα μέλη μόνο στην αγγλική γλώσσα αρχικά και στη συνέχεια να μεταφράζονται σε όλες τις επίσημες γλώσσες μόνο όταν πρόκειται να δημοσιευτούν, προκειμένου να επισπευστούν οι πρώτες αποφάσεις επί του παραδεκτού.

Η δικτυακή πύλη της Επιτροπής Αναφορών, η οποία βρίσκεται επί του παρόντος σε πιλοτική φάση, θα μπορούσε να αποτελέσει μια πολύ ευαίσθητη διαδικτυακή πλατφόρμα για την καλύτερη ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τα δικαιώματά τους να υποβάλλουν αναφορά. Η πύλη αυτή αναμένεται να λειτουργήσει ως σημαντικό φίλτρο για τις μη παραδεκτές αναφορές και θα μειώσει τον αριθμό των αμφίβολων αιτήσεων που κατά καιρούς καταχωρούνται ως αναφορές. Θα βοηθήσει επίσης τους πολίτες στην εξεύρεση εναλλακτικών πηγών βοήθειας, σε περίπτωση που

η επιτροπή δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις ανησυχίες τους επειδή νομικά στερείται τη σχετική αρμοδιότητα.

Η επιτροπή απολαύει ήδη καλών σχέσεων με πολλά εθνικά κοινοβούλια και σε πολλές περιπτώσεις οι επαφές είναι αρκετά συχνές, όπως και με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και τα άλλα μέλη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών. Ζητούμενο είναι να καθιερωθεί τακτικός διάλογος μεταξύ των μελών της Επιτροπής Αναφορών και των βουλευτών από τις αντίστοιχες επιτροπές των εθνικών κοινοβουλίων. Αυτή η πρωτοβουλία μπορεί να οδηγήσει σε μια σταθερή εταιρική σχέση, κατά την οποία οι νομοθέτες σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο θα μπορούν να ανταλλάσσουν εμπειρίες και βέλτιστες πρακτικές ως προς τη διαχείριση των αναφορών. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί το αυξημένο κύρος και προβολή του ίδιου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και, εντός αυτού, της Επιτροπής Αναφορών. Τόσο το Κοινοβούλιο όσο και η Επιτροπή Αναφορών έχουν ενισχύσει τις επικοινωνιακές τους πρακτικές κατά συνεκτικό και αποφασιστικό τρόπο, η δε Επιτροπή Αναφορών είναι διαδραστικά παρούσα με τρόπο όλο και περισσότερο ορατό στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, μελλοντικά όλο και περισσότεροι ενδιαφερόμενοι θα υποβάλλουν αναφορές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ως εκ τούτου, κρίνεται επιτακτική ανάγκη να ληφθούν άμεσα μέτρα για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και διαφανούς επεξεργασίας των αναφορών. Κάθε αναφέρων πρέπει να αντιμετωπίζεται με σεβασμό και σε κάθε αναφορά πρέπει να αποδίδεται η δέουσα σοβαρότητα. Το ζητούμενο είναι να καταστεί γνωστότερο ότι όλοι οι πολίτες και οι κάτοικοι της ΕΕ έχουν το θεμελιώδες δικαίωμα να υποβάλουν αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ότι πρέπει να το κάνουν έχοντας την πεποίθηση ότι οι ανησυχίες τους θα εισακουσθούν. Η διευρυμένη Ευρώπη δεν θα μπορέσει να προχωρήσει με σταθερότητα αν δεν συνοδεύεται από εμβάθυνση των δημοκρατικών θεσμών. Το δικαίωμα αναφοράς, το οποίο ενισχύει τη νομιμότητα και τη διαφάνεια κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της, και το οποίο βασίζεται στην ενεργό συμμετοχή του ευρωπαϊού πολίτη, αποτελεί έκφραση των δημοκρατικών θεσμών της Ένωσης. Κατά συνέπεια, η σχετική ενημέρωση των ευρωπαϊών πολιτών για την ενίσχυση της άσκησης του είναι εξαιρετικά επίκαιρη.

3. Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η ευρωπαϊκή νομολογία έχει επισημάνει ότι οι εθνικές νομοθεσίες των περισσότερων κρατών μελών έχουν καθιερώσει πλέον κατά τρόπο γενικό, ως συνταγματική ή νομοθετική αρχή, το δικαίωμα του κοινού να έχει πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές¹¹¹. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η σχέση μεταξύ της διαφάνειας και της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων και της πρόσβασης στα έγγραφα, αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά επίσημα το 1992 στη Δήλωση αριθ. 17 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Σύμφωνα με την εν λόγω Δήλωση, η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των θεσμικών οργάνων και την εμπιστοσύνη του κοινού στη διοίκηση. Ως συνέχεια της Δήλωσης αυτής, βασικά θεσμικά όργανα της ΕΕ, όπως το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υιοθέτησαν κώδικες δεοντολογίας για τον καθορισμό των γενικών αρχών και διαδικασιών για την εφαρμογή της πρόσβασης στα έγγραφα¹¹². Ήταν το 1997 και η Συνθήκη του Άμστερνταμ, με την οποία το η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα καθιερώθηκε ως δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών. Το δικαίωμα αυτό εμπλουτίστηκε πλήρως με το παράγωγο δίκαιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ήτοι με τον Κανονισμό 1049/2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής¹¹³. Παρά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη νομοθεσία βρίσκεται επί του παρόντος υπό αναθεώρηση, μαζί με τη νομολογία του ΔΕΕ συνεχίζει να είναι το κύριο σημείο αναφοράς σχετικά με το θέμα.

3.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Ο Κανονισμός 1049/2001 εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 255 ΣΕΚ, το οποίο έδωσε στους πολίτες το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των τριών βασικών θεσμικών οργάνων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Στη συνέχεια οδήγησε στη δημιουργία σημαντικού σώματος της νομολογίας, χωρίς όμως το ΔΕΚ να προχωρήσει στην αναγνώριση της ως γενικής αρχής. Η γενική αυτή διατύπωση στο πρωτογενές δίκαιο ήταν μια εξήγηση της

¹¹¹ ΔΕΚ υπ. C-58/94 (Κάτω Χώρες / Συμβούλιο), Συλλ. 2006, I-02169, Απόφαση της 30ής Απριλίου 1996, σκ 34

¹¹² Βλ. Απόφαση αριθ. 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής (ΕΕ 1994 L 46/58)

¹¹³ ΕΕ 2001 L 145/43

έλλειψης άμεσου αποτελέσματος, με τη Συνθήκη να ορίζει το παράγωγο δικαίωμα για την παροχή του περιεχομένου της. Παρ' όλα αυτά, σε αυτό το σημείο το δικαίωμα πρόσβασης άλλαξε από μια απλή επιλογή που χορηγούνταν σε προαιρετική βάση από τα θεσμικά όργανα στους διοικούμενους σε ένα πραγματικό δικαίωμα θεμελιώδους σημασίας¹¹⁴.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, στο άρθρο 15 παρ. 3 ΣΛΕΕ, επεκτείνει το δικαίωμα αυτό στα έγγραφα όλων των θεσμικών και των λοιπών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ, τα οποία εισάγουν, στον εσωτερικό τους κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα, οι οποίες, ως επί το πλείστον είναι αντίστοιχες με εκείνες του Κανονισμού 1049/2001¹¹⁵. Γενική κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του συνόλου του δημοσίου τομέα των κρατών μελών περιέχει η Οδηγία 2003/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Νοεμβρίου 2003, για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα¹¹⁶.

Περαιτέρω, το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών της Ένωσης σε έγγραφα τόσο των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, όσο και των εθνικών οργάνων όταν εφαρμόζουν κοινοτικό δικαίωμα κατοχυρώνεται με το άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹⁷, μετά δε τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας απέκτησε νομική δεσμευτικότητα και ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Τέλος, το άρθρο 41 του ΧΘΔ, που αφορά γενικώς το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, αναφέρει ως ειδικότερη πτυχή του το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του¹¹⁸, ως απόρροια του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας στα πλαίσια διαδικασίας που μπορεί να καταλήξει σε επιβολή

¹¹⁴ ΔΕΚ υπ. C-64/05 (Σουηδία / Επιτροπή), Συλλ. 2007, I-11389, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Maduro της 18ης Ιουλίου 2007, παρ. 40

¹¹⁵ Ενδεικτικά αναφέρονται η απόφαση του ΔΕΕ, της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που κατέχει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της ασκήσεως των διοικητικών λειτουργιών του (ΕΕ 2013 C 38/2), η απόφαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 4^{ης} Μαρτίου 2004, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΕ 2004 L 80/42) και η απόφαση του EFSA, της 16-9-2003 σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα (<http://www.efsa.europa.eu/en/keydocs/docs/docsaccess.pdf>)

¹¹⁶ ΕΕ 2003 L 345/90. Γνωστή και ως Οδηγία PSI (Public Sector Information). Ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» (Α' 57)

¹¹⁷ Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2010 C 83/389) συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο, για πρώτη φορά στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών καθώς και όλων των προσώπων που διαμένουν στην επικράτεια της Ένωσης. Δεν έχει συμπεριληφθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας, αλλά προσαρτάται απλώς σε αυτή με τη μορφή δήλωσης

¹¹⁸ Άρθρο 41 παρ. 2, στοιχείο β'

κυρώσεων, ιδίως προστίμων ή χρηματικών ποινών. Στο πλαίσιο της έννομης τάξης της ΕΕ, προβλέπεται διάκριση μεταξύ του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, γενικώς, και του δικαιώματος πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσης του αιτούντος, στα πλαίσια συγκεκριμένης διοικητικής διαδικασίας, το οποίο αποτελεί αμιγώς διαδικαστικό δικαίωμα που διαφέρει ποιοτικά από το προηγούμενο¹¹⁹. Ο σκοπός της πρόσβασης στον φάκελο έγκειται στο να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας, και ειδικότερα η επωφελέστερη άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Με άλλα λόγια, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα έχει «αυταξία» και αποσκοπεί στην εδραίωση της διαφάνειας της ενωσιακής δράσης, ενώ το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο έχει εργαλειακό χαρακτήρα και παρέχεται για την εξυπηρέτηση άλλων διαδικαστικών δικαιωμάτων¹²⁰.

Ο Κανονισμός 1049/2011 καθορίζει τις πρακτικές λεπτομέρειες, τις προϋποθέσεις και τα όρια για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα. Σύμφωνα με το ΔΕΚ, αποσκοπεί στο να βελτιώσει τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, δοθέντος ότι παρόμοια διαφάνεια επιτρέπει μεταξύ άλλων να διασφαλιστεί μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοικήσεως έναντι των πολιτών σε ένα δημοκρατικό σύστημα¹²¹.

3.2. ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Υποκείμενα του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα είναι πολίτες της ΕΕ και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος. Τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν κατοικούν ή δεν έχουν την έδρα τους σε ένα κράτος μέλος μπορούν, ωστόσο, να επωφεληθούν από αυτό το δικαίωμα¹²².

Ο αιτών δεν είναι υποχρεωμένος να αιτιολογήσει την άσκηση του δικαιώματός του¹²³. Παρά το γεγονός ότι πρόκειται για ένα ατομικό δικαίωμα, όταν ασκείται, γίνεται ένα συλλογικό δικαίωμα και, ως εκ τούτου, γίνεται λόγος για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Επομένως, η απόφαση σχετικά με το αν πρέπει ή

¹¹⁹ Δικαστήριο υπ. C-139/07 P (Επιτροπή / Technische Glaswerke Ilmenau), Συλλ. 2010, I-05885

¹²⁰ Πρεβεδούρου, Ε. Β. (2011). Πρόσβαση στα έγγραφα και προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με αφορμή πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ. 66

¹²¹ ΔΕΚ υπ. C-64/05 (Σουηδία / Επιτροπή), Συλλ. 2007, I-11389, Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, σκ. 54. Βλ. επίσης και Δικαστήριο υπ. C-280/11 P (Συμβούλιο / Access Info Europe)

¹²² Απόφαση αριθ. 2001/937/ΕΚ,ΕΚΑΧ,Ευρατόμ της Επιτροπής για την τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού (ΕΕ 2001 L 345/94), άρθρο 1

¹²³ Άρθρο 6 παρ. 1 του Κανονισμού 1049/2001

όχι να χορηγηθεί ένα έγγραφο είναι ανεξάρτητη από την ταυτότητα του αιτούντος. Επιπλέον, όταν ένα έγγραφο γνωστοποιείται σε έναν αιτούντα, θα πρέπει να τίθενται στη διάθεση κάθε μεταγενέστερου αιτούντα υπό τις ίδιες συνθήκες.

Επειδή, δυνάμει του άρθρου 2 παρ. 1, ο Κανονισμός αποσκοπεί στη διασφάλιση της πρόσβασης όλων στα δημόσια έγγραφα, δεν μπορεί κάποιος να επικαλεστεί ένα ειδικό συμφέρον που τον αφορά προσωπικά¹²⁴. Ειδικότεροι κανόνες της ΕΕ, κυρίως στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού, εξασφαλίζουν σε μέρη που εμπλέκονται σε μια ειδική διαδικασία προνομιακό δικαίωμα πρόσβασης στα σχετικά έγγραφα, τα οποία δεν μπορούν να γνωστοποιηθούν στο κοινό. Σύμφωνα με αυτούς τους κανόνες, η πρόσβαση υπόκειται συχνά σε ειδικούς όρους και διαδικασίες¹²⁵. Αιτήσεις για έγγραφα που κατατίθενται από μέλη του ΕΚ προς ενωσιακά θεσμικά όργανα αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τον Κανονισμό 1049/2001, καθώς γίνονται με την ιδιότητα των μελών ως ευρωπαίοι πολίτες. Διοργανικές αιτήσεις εγγράφων δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 1049/2001, όπως επίσης και αιτήματα από αρχές κρατών μελών προς ενωσιακά θεσμικά όργανα¹²⁶.

3.3. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Ο ενωσιακός νομοθέτης παρέχει έναν εξαιρετικά ευρύ ορισμό της έννοιας του εγγράφου ως «οποιοδήποτε περιεχόμενο ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο υπό ηλεκτρονική μορφή, ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή) που αφορά τις πολιτικές, τις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου»¹²⁷. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, ο Κανονισμός 1049/2001 δεν προβλέπει καμία δυνατότητα εκ των προτέρων αποκλεισμού κάποιων κατηγοριών εγγράφων από το πεδίο εφαρμογής του. Το άρθρο 2 αναφέρει ότι ο Κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα εις χείρας θεσμικού οργάνου, δηλαδή σε όσα συντάσσονται ή παραλαμβάνονται από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο 10 παρ. 3 αναφέρει ότι το έγγραφο πρέπει να είναι σε μια υπάρχουσα

¹²⁴ ΠΕΚ υπ. Τ-391/03 και Τ-70/04 (Franchet και Byk / Επιτροπή), Συλλ. 2006, ΙΙ-02023, Απόφαση της 6^{ης} Ιουλίου 2006, σκ. 136-137

¹²⁵ Βλ. την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής «Η δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας - Γενική επισκόπηση» COM (2007) 185 τελικό, σημ. 1.4.

¹²⁶ Αιτιολογική σκέψη 16 του Κανονισμού 1049/2001

¹²⁷ Άρθρο 3 σημείο. α' του Κανονισμού 1049/2001

διατύπωση και μορφή. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, τα ενωσιακά όργανα δεν υποχρεούνται να δημιουργούν έγγραφα για το σκοπό της εξέτασης μιας αίτησης. Οι αιτήσεις για παροχή πληροφοριών εξετάζονται εκτός του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού¹²⁸. Τα θεσμικά όργανα χρησιμοποιούν τους διαδικαστικούς μηχανισμούς που διαθέτουν για την εφαρμογή του κανονισμού και, βάσει της παρ. 1 του άρθρου 17, δημοσιεύουν ετήσιες εκθέσεις για την εφαρμογή του.

Ο Κανονισμός 1049/2001 καλύπτει επίσης εμπιστευτικά / ευαίσθητα έγγραφα, που επισημαίνονται ως τέτοια σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την ασφάλεια των εγγράφων. Οι κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα προβλέπονται στο άρθρο 9 του Κανονισμού.

Ο Κανονισμός καθιερώνει μία «υπηρεσία μιας στάσης», καταργώντας τον προϋπάρχοντα «κανόνα του συντάκτη», σύμφωνα με τον οποίο, όταν ο συντάκτης ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή ενός οργάνου είναι ένας τρίτος, η αίτηση προσβάσεως στο έγγραφο έπρεπε να γίνει άμεσα στον συντάκτη¹²⁹. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 4, «στην περίπτωση εγγράφων τρίτων, το θεσμικό όργανο διαβουλεύεται με τον τρίτο προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσον μπορεί να εφαρμοσθεί η εξαίρεση..., εκτός εάν είναι σαφές ότι το έγγραφο θα δημοσιοποιηθεί ή όχι». Ως τρίτος ορίζεται «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή οντότητα εκτός του αρμόδιου θεσμικού οργάνου, περιλαμβανομένων των κρατών μελών, άλλων κοινοτικών ή εξωκοινοτικών θεσμών και φορέων και των τρίτων κρατών».

Αν και το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα εφαρμόζεται καταρχήν σε όλα τα θεσμικά όργανα και τις υπηρεσίες της ΕΕ, ωστόσο, εισάγεται ένας σημαντικός περιορισμός για την πλήρη εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας, καθώς για το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, οι διατάξεις αυτές ισχύουν μόνο κατά την άσκηση των διοικητικών καθηκόντων τους¹³⁰. Ως εκ τούτου, οποιαδήποτε προσπάθεια καθορισμού του πεδίου εφαρμογής για αυτά τα θεσμικά όργανα, απαιτεί μια προκαταρκτική κατηγοριοποίηση των δραστηριοτήτων τους σε διοικητικές, με την

¹²⁸ Με δεδομένο το γεγονός ότι ο Κανονισμός χορηγεί δημόσια πρόσβαση σε «έγγραφα» κι όχι σε «πληροφορίες», οι αιτούντες συμβουλεύονται να αναφέρουν τη λέξη «έγγραφα» όταν υποβάλλουν αίτημα προς την ΕΕ. Διαφορετικά, οι αιτήσεις θα προωθούνται σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (<http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/code.faces#/page/1>), ο οποίος αναφέρεται στο δικαίωμα στην πληροφορία, αλλά δεν έχει τα ίδιες προθεσμίες και δυνατότητες ένστασης

¹²⁹ ΔΕΚ υπ. C-64/05 (Σουηδία / Επιτροπή), Συλλ. 2007, I-11389, Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, σκ. 56

¹³⁰ Άρθρο 15 παρ. 3 εδάφιο τέταρτο ΣΛΕΕ

επιφύλαξη των γενικών αρχών της διαφάνειας, και μη διοικητικές, στις οποίες οι απαιτήσεις της διαφάνειας δεν ισχύουν. Δεδομένου ότι η ουσία των δραστηριοτήτων των θεσμών αυτών συνίσταται στη διεξαγωγή συνεδριάσεων και των σχετικών εγγράφων τους, περιλαμβάνει δραστηριότητες που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως μη διοικητικές, επειδή συνεπάγονται την άσκηση αυτόνομης εμπειρογνομosύνης και ευρείας διακριτικής ευχέρειας. Ωστόσο, ελλείπει νομολογίας ως προς το σημείο αυτό, ο τρόπος διάκρισης μεταξύ των καθηκόντων των εν λόγω αρχών εξακολουθεί να είναι ένα ανοιχτό αλλά θεμελιώδες ζήτημα σήμερα.¹³¹ Φυσικά, αναμένεται ότι τα όργανα αυτά θα καθορίσουν προληπτικά αυτόν τον χώρο, μέσω της υιοθέτησης κατευθυντήριων γραμμών πολιτικής και νομοθετικών πράξεων¹³².

3.4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Σύμφωνα με την έκθεσή της την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα κατά το έτος 2012¹³³, μόνο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεξεργάστηκε 6.014 αιτήσεις και χορήγησε χιλιάδες έγγραφα σε πανεπιστημιακούς και νομικούς φορείς, δημόσιες αρχές, άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ, δημόσιες αρχές, δημοσιογράφους, κοινωνία των πολιτών αλλά και σε μεμονωμένους πολίτες. Στην πράξη, οι αιτήσεις είναι δυνατό να αφορούν ένα μεμονωμένο έγγραφο ή πλήρεις φακέλους σχετικούς με μια συγκεκριμένη διαδικασία ή το σύνολο των εγγράφων που καλύπτουν ένα συγκεκριμένο θέμα, επιτρέποντας τον εντοπισμό διαδικασιών, την εξαγωγή συμπερασμάτων, την ανάπτυξη της έρευνας και την περισσότερη και καλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ.

Η αίτηση πρόσβασης σε ένα έγγραφο μπορεί να γίνει με οποιαδήποτε γραπτή μορφή, συμπεριλαμβανομένης και της ηλεκτρονικής, σε μία από τις 24 επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το θεσμικό όργανο υποχρεούται να απαντήσει στην ίδια γλώσσα, αλλά όχι και να μεταφράσει το πρωτότυπο έγγραφο. Οι αιτήσεις

¹³¹ Υπό αυτές τις συνθήκες, ακόμα και αν δεν αμφισβητείται ότι οι βασικές δραστηριότητες που ασκούνται από τα όργανα αυτά είναι εξ ορισμού μη διοικητικές και εξαιρούνται από τις υποχρεώσεις της παρ. 3 του άρθρου 15 ΣΛΕΕ, αυτό δε σημαίνει ότι εκφεύγουν των απαιτήσεων που επιβάλλει η αρχή της διαφάνειας, καθώς το άρθρο 15 παρ. 1 ΣΛΕΕ, με την επέκταση της αρχής της διαφάνειας σε όλα τα θεσμικά όργανα, τους οργανισμούς και λοιπούς φορείς της Ένωσης, βεβαιώνει ότι υπάρχει μια αυτόνομη περιοχή διαφάνειας που πρέπει να εξασφαλίζεται ανεξάρτητα από το χαρακτήρα, διοικητικό ή μη, των δραστηριοτήτων που ασκούν οι φορείς αυτοί

¹³² Για την περίπτωση του ΔΕΕ, βλ. την Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 11ης Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που κατέχει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της ασκήσεως των διοικητικών λειτουργιών του (ΕΕ 2013 C 038/02)

¹³³ Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή κατά το έτος 2012 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, COM (2013) 515 τελικό

υποβάλλονται μέσω συμβατικού και ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, καθώς και από το Διαδίκτυο¹³⁴.

Το πρώτο βήμα για την κατάθεση μιας αίτησης για πρόσβαση σε έγγραφα είναι η επιλογή του αρμόδιου θεσμικού οργάνου. Ο Κανονισμός 1049/2001 προβλέπει ότι οι υπηρεσίες της ΕΕ παρέχουν πληροφορίες και βοήθεια στους πολίτες για το πώς και πού μπορούν να υποβάλλουν αιτήσεις¹³⁵. Εναλλακτικά, ένας πολίτης μπορεί να απευθύνει μια αντίστοιχη αίτηση στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία ενός κράτους μέλους. Κάθε κράτος μέλος διατηρεί μια Μόνιμη Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλες, η οποία λειτουργεί, μεταξύ άλλων, ως σημείο επαφής μεταξύ των υπουργείων των κρατών μελών και των ενωσιακών οργάνων. Στην περίπτωση αυτή, εφαρμόζεται το αντίστοιχο εθνικό δίκαιο¹³⁶ ως προς την πρόσβαση στην πληροφορία, με τις αντίστοιχες προθεσμίες, εξαιρέσεις και δυνατότητες ένστασης¹³⁷.

Κατά την υποβολή της αίτησης, ο πολίτης δεν είναι υποχρεωμένος να αναφέρει το λόγο για τον οποίο αιτείται την πρόσβαση στα έγγραφα, ούτε τον τρόπο με τον οποίο θα χρησιμοποιήσει την πληροφορία. Επίσης, αναφέρει μόνο τα απολύτως απαραίτητα προσωπικά στοιχεία για την προώθηση της αίτησης, ήτοι το ονοματεπώνυμο του και μια διεύθυνση επικοινωνίας, ταχυδρομική ή ηλεκτρονική, στην οποία θα του αποσταλεί η απάντηση¹³⁸.

Η υποβολή των αιτήσεων είναι σε κάθε περίπτωση απαλλαγμένη από κάθε είδους κόστος¹³⁹. Ο Κανονισμός 1049/2001 προβλέπει ότι οποιαδήποτε επιβάρυνση δύναται να χρεωθεί στον αιτούντα, δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος της παραγωγής και της αποστολής αντιγράφων. Η εξέταση επί τόπου, τα αντίγραφα με

¹³⁴ Στην ηλεκτρονική πλατφόρμα www.AsktheEU.org που δημιουργήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2011 από την Access Info Europe, υπάρχει κατάλογος με όλα τα θεσμικά όργανα και τις υπηρεσίες της ΕΕ που καλύπτει το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού

¹³⁵ Άρθρο 6 παρ. 4 του Κανονισμού 1049/2001. Δεν υπάρχει περιορισμός στο αν η ίδια αίτηση μπορεί να απευθύνεται σε δύο ή περισσότερα θεσμικά όργανα ταυτόχρονα. Αντιθέτως, αυτή η πρακτική μπορεί να βοηθήσει τον πολίτη να σχηματίσει πληρέστερη εικόνα για το θέμα που εξετάζει μέσω της διασταύρωσης των στοιχείων

¹³⁶ Το αντίστοιχο εθνικό δίκαιο εφαρμόζεται και στην περίπτωση αίτησης προς την εκάστοτε προεδρία του Συμβουλίου

¹³⁷ Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το νομικό πλαίσιο για την πρόσβαση στην πληροφορία στα κράτη μέλη στο www.legalleaks.info

¹³⁸ Ορισμένες ιστοσελίδες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ χρησιμοποιούν ηλεκτρονικές φόρμες για την αποστολή αιτήσεων, στις οποίες περιλαμβάνουν περισσότερα πεδία που αναφέρονται σε προσωπικά δεδομένα. Η πρακτική αυτή, αν και δεν προβλέπεται, είναι αρκετά συνηθισμένη και σκοπεύει στην ευκολότερη επικοινωνία και στη στατιστική ανάλυση των δεδομένων που συλλέγονται

¹³⁹ Η επιβεβαιωτική αίτηση του άρθρου 7 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001, καθώς και οι καταγγελίες στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή είναι επίσης δωρεάν

λιγότερες από 20 σελίδες Α4 και η άμεση πρόσβαση με ηλεκτρονική μορφή ή μέσω του μητρώου εγγράφων είναι δωρεάν¹⁴⁰.

Οι αιτήσεις οφείλουν να είναι σαφείς και με επαρκή ακρίβεια, έτσι ώστε το θεσμικό όργανο να μπορέσει να προσδιορίσει το έγγραφο. Σε αντίθετη περίπτωση, η διαδικασία ενδέχεται να καθυστερήσει, καθώς το θεσμικό όργανο μπορεί να ζητήσει από τον αιτούντα να διευκρινίσει την αίτησή του παρέχοντας επιπλέον πληροφορίες. Από την καταχώρηση της αίτησης, το θεσμικό όργανο έχει προθεσμία δεκαπέντε (15) εργάσιμων ημερών για να επεξεργαστεί την αίτηση και να αποστείλει την απάντησή του. Κατ' εξαίρεση, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση αίτησης που αφορά ογκώδη έγγραφα ή μεγάλο αριθμό εγγράφων, η προβλεπόμενη στην παρ. 1 του άρθρου 7 προθεσμία μπορεί να παραταθεί κατά δεκαπέντε (15) εργάσιμες ημέρες, μετά από ενημέρωση του αιτούντος και λεπτομερή αιτιολόγηση.

Ο ευρωπαίος πολίτης έχει τη δυνατότητα να παρακολουθεί την εξέλιξη της αίτησής του, καθώς του αποστέλλεται απόδειξη παραλαβής, στην οποία γνωστοποιείται η προθεσμία των δεκαπέντε (15) ημερών για την απάντηση, καθώς και η δυνατότητα άσκησης επιβεβαιωτικής αίτησης σε περίπτωση μη απάντησης¹⁴¹. Κάθε αίτηση λαμβάνει ένα μοναδικό αριθμό αναφοράς, ο οποίος διευκολύνει και τις δύο πλευρές να παρακολουθούν την πορεία της αίτησης, ιδιαίτερα στην περίπτωση που ακολουθήσει διευκρινιστική αλληλογραφία για κάποια προγενέστερη αίτηση.

Υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες ο αιτών δεν είναι ικανοποιημένος από την απάντηση του θεσμικού οργάνου. Τέτοιες είναι όταν λαμβάνει μόνο μέρος των εγγράφων που αιτήθηκε ή όταν τα έγγραφα που αποστέλλονται δεν ανταποκρίνονται επακριβώς στην αίτησή του. Άλλες περιπτώσεις είναι όταν του γνωστοποιείται ότι η πληροφορία δεν είναι στη διάθεση του θεσμικού οργάνου, όταν λαμβάνει μερική πρόσβαση και κάποιο τμήμα του εγγράφου παρακρατείται βάσει των εξαιρέσεων του Κανονισμού 1049/2001, όταν υπάρχει άρνηση πρόσβασης, τέλος, όταν δεν υπάρχει καμία απάντηση από την πλευρά του οργάνου.

Σε κάθε περίπτωση, ο πολίτης έχει το δικαίωμα να υποβάλλει επιβεβαιωτική αίτηση. Η επιβεβαιωτική αίτηση είναι η καλύτερη λύση σε περιπτώσεις μερικής πρόσβασης, πλήρους και σιωπηρής άρνησης, ενώ στις περιπτώσεις ελλιπούς

¹⁴⁰ Άρθρο 10 παρ. 1 του Κανονισμού 1049/2001. Για την αποφυγή καταβολής του κόστους των αντιγράφων, συνιστάται η παροχή της πληροφορίας σε ηλεκτρονική μορφή. Με τη σημερινή τεχνολογία είναι εφικτό τα έγγραφα που δεν έχουν ακόμη ψηφιοποιηθεί να περάσουν από έναν ψηφιακό σαρωτή και να αποσταλούν ως συνημμένα σε ένα μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου

¹⁴¹ Άρθρο 7 παρ. 1 του Κανονισμού 1049/2001

απάντησης ή γνωστοποίησης ότι το θεσμικό όργανο δε διαθέτει την πληροφορία, λύση μπορεί να δοθεί με μία συμπληρωματική, ανεπίσημη επικοινωνία που ενδέχεται να ξεδιαλύνει τυχόν παρεξηγήσεις και παρερμηνείες¹⁴².

Παρόλο που τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν από τα θεσμικά όργανα να αρνηθούν τη δημοσιοποίηση εγγράφων προερχομένων από τα κράτη μέλη και ευρισκομένων στην κατοχή των ενωσιακών θεσμικών οργάνων, με νομολογία του Δικαστηρίου¹⁴³ τα κράτη μέλη δεν έχουν γενικό και ανεπιφύλακτο δικαίωμα αρνησικυρίας και εναπόκειται στο θεσμικό όργανο να έχει την τελική απόφαση, καθώς εκείνο είναι νομικά υπεύθυνο για την απόφασή του αυτή ενώπιον του Δικαστηρίου. Αυτό που μπορούν να κάνουν τα κράτη μέλη είναι να αιτιολογήσουν για το αν το έγγραφο καλύπτεται από τις εξαιρέσεις του Κανονισμού 1049/2001, δίχως να έχουν τη δυνατότητα να επικαλεστούν την εθνική τους νομοθεσία για την πρόσβαση στην πληροφορία.

Εάν η αίτηση μείνει αναπάντητη, εάν το θεσμικό όργανο της ΕΕ αρνηθεί την πρόσβαση στο έγγραφο, ή εάν η απάντησή του δεν ανταποκρίνεται ουσιαστικά στο αίτημα, ο πολίτης έχει δικαίωμα ειδικής προσφυγής που ονομάζεται επιβεβαιωτική αίτηση¹⁴⁴ και δίχως την προηγούμενη άσκησή της δεν μπορεί μια υπόθεση να φτάσει στο Δικαστήριο ή μια καταγγελία να κατατεθεί στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή. Στην επιβεβαιωτική αίτηση, ο πολίτης απευθύνεται στο θεσμικό όργανο που απέρριψε το αίτημά του και ζητά από αυτό να του εξηγήσει πώς και γιατί η πρόσβαση στο συγκεκριμένο έγγραφο θα έθιγε ένα από τα συμφέροντα που προστατεύονται από τις εξαιρέσεις του Κανονισμού και, εναλλακτικά, να ζητήσει μερική πρόσβαση¹⁴⁵, στην οποία δε θα περιλαμβάνονται οι ευαίσθητες πληροφορίες.

Μετά την αποστολή της επιβεβαιωτικής αίτησης, το θεσμικό όργανο έχει προθεσμία δεκαπέντε (15) εργάσιμων ημερών για την απάντησή του, με δυνατότητα παράτασης επιπλέον δεκαπέντε (15) εργάσιμων ημερών μόνο για εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση αίτησης που αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ

¹⁴² Quintanilla, P. et al (2013), Guide on access to EU documents, σελ. 29-30

¹⁴³ ΔΕΚ υπ. C-64/05 P (Σουηδία / Επιτροπή), Συλλ. 2007, I-11389

¹⁴⁴ Άρθρο 7 παρ. 2 και 4 του Κανονισμού 1049/2011

¹⁴⁵ Στην περίπτωση της μερικής πρόσβασης, το θεσμικό όργανο υποχρεούται να διαγράψει ή να αφαιρέσει τις ευαίσθητες πληροφορίες και να παραδώσει το υπόλοιπο έγγραφο. Εάν το έγγραφο είναι σε ηλεκτρονική μορφή, τότε η ευαίσθητη πληροφορία μπορεί να απομακρυνθεί με ηλεκτρονικό τρόπο, αλλά στην περίπτωση αυτή, το θεσμικό όργανο πρέπει να το γνωστοποιήσει και να υποδείξει το σημείο του εγγράφου στο οποίο έχει γίνει η επεξεργασία. Επιπλέον, οφείλει να αιτιολογήσει λεπτομερώς το λόγο για τον οποίο η επεξεργασία ήταν απαραίτητη

μεγάλο αριθμό εγγράφων. Η επιβεβαιωτική αίτηση κατατίθεται εγγράφως και είναι απαλλαγμένη από οποιαδήποτε επιβάρυνση.

Στην περίπτωση που και η επιβεβαιωτική αίτηση λάβει αρνητική απάντηση, ο πολίτης έχει την επιλογή να προσφύγει δικαστικώς δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ ή να υποβάλλει αναφορά στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή. Δίχως να προκρίνεται η μια λύση έναντι της άλλης είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επιλέξει στο σημείο αυτό μόνο μία εκ των δύο δυνατοτήτων.

Οι αποφάσεις του Ε.Δ. δεν είναι δεσμευτικές. Παρόλα αυτά, η αρμοδιότητα του Διαμεσολαβητή να ασκεί δημόσια κριτική στα θεσμικά όργανα και η δυνατότητα του να τραβά την προσοχή των μέσων μαζικής ενημέρωσης, έχει ως αποτέλεσμα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να συμμορφώνονται προς τις συστάσεις του. Επιπρόσθετα, οι υπηρεσίες του Διαμεσολαβητή παρέχονται δωρεάν και χαρακτηρίζονται από ταχύτητα και ευελιξία. Μειονέκτημα αποτελεί το γεγονός ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής μπορεί μόνο να κάνει συστάσεις σχετικά με την χρηστή διοίκηση και ως εκ τούτου οι καταγγελίες που διαχειρίζεται σχετίζονται κυρίως με ζητήματα κατάχρησης εξουσίας, αναρμοδιότητας του οργάνου και υπέρβασης προθεσμιών¹⁴⁶.

Από την άλλη πλευρά, η προσφυγή στην ευρωπαϊκή δικαιοσύνη έχει το πλεονέκτημα ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου είναι νομικά δεσμευτικές για όλα τα ενωσιακά όργανα. Αυτό σημαίνει ότι το Δικαστήριο μπορεί να ακυρώσει μια αρνητική απόφαση πρόσβασης σε έγγραφα και να υποχρεώσει το θεσμικό όργανο που διατηρεί τα έγγραφα να επιτρέψει την δημόσια πρόσβαση σε αυτά.. Η προσφυγή όμως, τόσο στο ΔΕΕ, όσο και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, είναι μια εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία, ενέχει τον κίνδυνο υψηλού, ακόμη και απαγορευτικού κόστους, καθώς και αβέβαιης έκβασης, επιβαρύνοντας σε αδικαιολόγητο βαθμό τους πολίτες που επιθυμούν να προσφύγουν κατά απόφασης άρνησης πρόσβασης. Παρόλα αυτά, βοηθά στη δημιουργία νομολογίας για την εφαρμογή των διατάξεων του Κανονισμού 1049/2001 ως προς τις εξαιρέσεις και οι νομικές προκλήσεις που αντιμετωπίζονται συμβάλλουν στη μακροπρόθεσμη εξέλιξη του δικαιώματος της πρόσβασης στα έγγραφα.

Η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες διαφοροποιείται ως προς τη διαδικασία της αίτησης και την εφαρμογή των εξαιρέσεων. Οι διαφορές αυτές, είναι

¹⁴⁶ Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το έτος 2012, το 6,7% των καταγγελιών που διερευνήθηκαν (31 καταγγελίες) και το 21,5% των ερευνών που περατώθηκαν (84 υποθέσεις) αφορούσαν την ανταπόκριση σε αιτήματα για πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα

απόρροια της εφαρμογής της Σύμβασης του Άαρχους¹⁴⁷ σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζει τις διατάξεις της Σύμβασης στα θεσμικά όργανα και στους φορείς της, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού 1367/2006¹⁴⁸.

Ο Κανονισμός 1367/2006 ορίζει και μεγαλύτερες απαιτήσεις σχετικά με τη γνωστοποίηση των εγγράφων. Υποχρεώνει τα θεσμικά όργανα να εισάγουν προοδευτικά τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που διαθέτουν σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων που είναι προσιτές στο κοινό μέσω των δημοσίων τηλεπικοινωνιακών δικτύων και να τις εφοδιάζουν με βοηθήματα αναζήτησης και άλλες μορφές λογισμικού με στόχο να βοηθήσουν το κοινό να εντοπίσει τις πληροφορίες που ζητεί.

Στην αίτηση πρόσβασης σε περιβαλλοντικά έγγραφα, όλες οι εξαιρέσεις του Κανονισμού 1049/2001 ερμηνεύονται περιοριστικά, λαμβάνοντας υπόψη τόσο το δημόσιο συμφέρον που προστατεύεται από τη δημοσιοποίηση, όσο και το αν οι ζητούμενες πληροφορίες αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον, ιδιαίτερα ραδιενέργειας, αποβλήτων και θορύβου. Ειδικότερα, οι εξαιρέσεις που έχουν σκοπό την προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας, των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών, δεν είναι τόσο ισχυρές όταν πρόκειται για περιβαλλοντικές πληροφορίες. Ο Κανονισμός 1367/2006 ορίζει ότι θεωρείται ότι υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών, όταν οι ζητούμενες πληροφορίες αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον. Η μόνη εξαίρεση σε αυτή την αρχή της ευρύτερης πρόσβασης αποτελεί η έρευνα που αφορά τυχόν παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου¹⁴⁹.

¹⁴⁷ United Nations Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Σύμφωνα με τη Σύμβαση, κάθε πολίτης, ανεξαρτήτου εθνικότητας ή τόπου διαμονής έχει δικαίωμα πρόσβασης στα περιβαλλοντικά έγγραφα της ΕΕ, σε αντίθεση με τον Κανονισμό 1049/2001, ο οποίος περιορίζει το εύρος του δικαιώματος σε πολίτες και κατοίκους της Ένωσης. Η Σύμβαση προβλέπει επίσης και ευρύτερες προθεσμίες ενός μήνα για την αρχική ανταπόκριση σε αίτημα, σε αντίθεση με την προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών του Κανονισμού

¹⁴⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Άαρχους σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΕΕ 2006 L 264/13)

¹⁴⁹ Άρθρο 6 παρ. 1 του Κανονισμού 1367/2006

3.5. ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ

Όπως προαναφέρθηκε, η γενική αρχή που διέπει τον Κανονισμό 1049/2001 είναι ότι η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν ευρύτερη. Όπως ισχύει και στις εθνικές νομοθεσίες που ρυθμίζουν το δικαίωμα πρόσβασης, στην ΕΕ το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο. Ο κανονισμός 1049/2001 ορίζει μια γενική αρχή, η οποία στη συνέχεια συνοδεύεται από εξαιρέσεις¹⁵⁰ που αναφέρονται στις παραγράφους του άρθρου 4. Ο ενωσιακός νομοθέτης ορίζει δύο τύπους εξαιρέσεων: σχετικές και απόλυτες. Όπου η γνωστοποίηση θα έθιγε ορισμένα δημόσια ή ιδιωτικά συμφέροντα, η πρόσβαση του κοινού πρέπει να απαγορεύεται (απόλυτη εξαίρεση). Επίσης, ο Κανονισμός αναγνωρίζει ότι ορισμένα άλλα δημόσια συμφέροντα μπορούν να παρακάμψουν τα αρχικά δημόσια ή ιδιωτικά συμφέροντα που πρέπει να προστατεύονται, και η πρόσβαση θα πρέπει να χορηγείται (σχετική εξαίρεση).

Τόσο οι απόλυτες, όσο και οι σχετικές εξαιρέσεις στην πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, ερμηνεύονται μεμονωμένα και εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση χωριστά¹⁵¹. Αυτό σημαίνει ότι δεν υπάρχουν κατηγορίες εγγράφων που εξαιρούνται από μόνες τους. Μια ενδελεχής ανάλυση του περιεχομένου μπορεί να μην είναι αναγκαία όταν, λόγω των ιδιαίτερων περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης, είναι προφανές ότι πρέπει να απαγορευθεί η πρόσβαση, ή, αντιθέτως, να επιτραπεί¹⁵². Οι περιορισμοί είναι επίσης προσωρινοί - ισχύουν για όσο διάστημα η προστασία είναι δικαιολογημένη¹⁵³. Νέες αιτήσεις για ένα έγγραφο στο οποίο είχε απαγορευτεί η πρόσβαση πρέπει να αξιολογηθούν υπό το πρίσμα οποιασδήποτε νέας κατάστασης¹⁵⁴.

3.5.1. ΑΠΟΛΥΤΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ

Το άρθρο 4 παρ. 1 του Κανονισμού 1049/2001 αναφέρει δύο απόλυτες εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης. Αφορούν την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής, τα οποία «θα έθιγε» η γνωστοποίηση του εγγράφου.

¹⁵⁰ το άρθρο 15 ΣΛΕΕ δεν χρησιμοποιεί τον όρο «εξαιρέσεις» αλλά αναφέρεται σε «προϋποθέσεις». Το άρθρο 42 του ΧΘΔ δεν τις αναφέρει καθόλου

¹⁵¹ Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής «Η δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας - Γενική επισκόπηση» COM (2007) 185 τελικό, σημ. 1.4.

¹⁵² ΠΕΚ υπ. Τ-2/03 (Verein für Konsumenteninformation / Επιτροπή), Συλλ. 2005, II-01121

¹⁵³ άρθρο 4 παρ. 7 του κανονισμού 1049/2001

¹⁵⁴ Δικαστήριο υπ. C-362/08 P (Internationaler Hilfsfonds / Επιτροπή), Συλλ. 2010, I-00669

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχείο. α' του Κανονισμού 1049/2001, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ υποχρεούνται να αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία των τεσσάρων διαφορετικών δημόσιων συμφερόντων: τη δημόσια ασφάλεια¹⁵⁵, την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις, τις διεθνείς σχέσεις ή, τέλος, τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της ΕΕ ή ενός κράτους μέλους¹⁵⁶. Απολαμβάνουν μια ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό της παρουσίας του δημοσίου συμφέροντος¹⁵⁷, αλλά πρέπει να αποδείξουν ότι υπάρχει ένας πραγματικός ή εύλογα προβλέψιμος κίνδυνος προσβολής του δημοσίου συμφέροντος με τη γνωστοποίηση¹⁵⁸.

Οι κανόνες της ΕΕ σχετικά με την ασφάλεια των εγγράφων επιτρέπουν τη σήμανση ενός εγγράφου με ευαίσθητο ή εμπιστευτικό χαρακτήρα, με στόχο την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων της ΕΕ ή των κρατών μελών της. Όπως εξηγήθηκε παραπάνω, τα έγγραφα αυτά εμπίπτουν επίσης στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 1049/2001, και πρέπει να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με το άρθρο 9 αυτού. Τα ζωτικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των κρατών μελών της περιλαμβάνουν τα δημόσια συμφέροντα που αναφέρονται στο άρθρο 4 παρ. 1 στοιχείο α'. Το άρθρο αυτό, ως εκ τούτου, είναι πιο σχετικό σε σχέση με ευαίσθητα ή εμπιστευτικά έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Υπάρχει σχετικά μικρή νομολογία αναφορικά με το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχείο α' του Κανονισμού. Έχει να κάνει με την εξαίρεση των διεθνών σχέσεων, για την οποία το ΔΕΕ έχει επισημάνει τη σημασία της για την προστασία των διαπραγματεύσεων της ΕΕ στη διεθνή σκηνή. Ειδικότερα, το ΓΕΔ έκρινε ότι μπορεί να μην επιτραπεί η πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν τις διαπραγματεύσεις για μια διεθνή πράξη για να προστατευτεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των διαπραγματευτών και η ανάπτυξη μιας ελεύθερης και καλόπιστης συνεργασίας¹⁵⁹.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ διαβουλεύονται με τρίτους σχετικά με τις αιτήσεις που αφορούν τα έγγραφά τους. Οι τρίτοι μπορούν να περιλαμβάνουν τρίτες χώρες. Αυτές οι τρίτες χώρες μπορούν να έχουν κανόνες

¹⁵⁵ ΓΕΔ, υπ. T-17/10 (Steinberg / Επιτροπή)

¹⁵⁶ ΓΕΔ υπ. T-590/10 (Thesing και Bloomberg Finance / ΕΚΤ)

¹⁵⁷ ΠΕΚ υπ. T-110/03, T-150/03 και T-405/03 (Sison / Συμβούλιο), Συλλ. 2005, II-01429

¹⁵⁸ ΠΕΚ υπ. T-264/04 (WWF European Policy Programme / Συμβούλιο), Συλλ. 2007, II-00911, Απόφαση της 25ης Απριλίου 2007, σκ. 39

¹⁵⁹ ΓΕΔ υπ. T-529/09 (In 't Veld / Συμβούλιο), υπ. T301/10 (In 't Veld / Επιτροπή), υπ. T-465/09 και T-63/10 (Jurašinić / Συμβούλιο)

σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα διαφορετικούς από εκείνους που ισχύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρ' όλα αυτά, η απόφαση της ΕΕ σχετικά με το αν πρέπει ή όχι να δημοσιοποιήσει το έγγραφο τρίτων χωρών πρέπει να βασίζεται στον κανονισμό 1049/2001. Για να εξασφαλιστεί η τήρηση των κανόνων τρίτων χωρών, σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, η ΕΕ μπορεί να επικαλείται την εξαίρεση των διεθνών σχέσεων.

Η δεύτερη κατηγορία των απόλυτων εξαιρέσεων περιλαμβάνει τα ιδιωτικά συμφέροντα. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχείο β' του Κανονισμού, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ υποχρεούνται να αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία ενός πολύ σημαντικού ιδιωτικού συμφέροντος, αυτό των προσωπικών δεδομένων. Η προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα διασφαλίζεται τόσο από τον ΧΘΔ, όσο και από τον κανονισμό 45/2001 σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας¹⁶⁰, σύμφωνα με τον οποίο όλες οι πληροφορίες που αφορούν προσωπικά δεδομένα πρέπει να προστατεύονται και ο χειρισμός τους θα πρέπει να ελέγχεται¹⁶¹. Η αλληλεπίδραση των δύο κανονισμών 1049/2001 και 45/2001, οι οποίοι έχουν την ίδια νομική αξία, και με δεδομένο την χρονική τους εγγύτητα και τον «γενικό» χαρακτήρα του ενός και τον «ειδικό» του άλλου, αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης. Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνύπαρξη τους, θα πρέπει να λαμβάνονται και οι δύο υπόψη, καθώς αυτά τα δύο κείμενα επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς. Στόχος του Κανονισμού 45/2001 είναι η προστασία του ατομικού δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή, ενώ ο Κανονισμός 1049/2001 έχει ως στόχο να διασφαλίσει τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Η σύνδεση μεταξύ τους καθορίζεται από το άρθρο 4 παρ. 1, στοιχείο β' του Κανονισμού 1049/2001, την οποία το Δικαστήριο χαρακτηρίζει ως «αδιαίρετη διάταξη» και επιτάσσει τυχόν προσβολή της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του

¹⁶⁰ Κανονισμός 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (ΕΕ 2001 L 8/1). Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχείο α', τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ορίζονται ως «κάθε πληροφορία που αναφέρεται σε φυσικό πρόσωπο του οποίου η ταυτότητα είναι γνωστή ή μπορεί να εξακριβωθεί (στο εξής αποκαλούμενο "υποκείμενο των δεδομένων")» • ως πρόσωπο του οποίου η ταυτότητα μπορεί να εξακριβωθεί λογίζεται το πρόσωπο εκείνο που μπορεί να προσδιοριστεί, άμεσα ή έμμεσα, ιδίως βάσει αριθμού ταυτότητας ή βάσει ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων στοιχείων που χαρακτηρίζουν την υπόστασή του από άποψη φυσική, βιολογική, ψυχική, οικονομική, πολιτιστική ή κοινωνική»

¹⁶¹ Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, τα επώνυμα και τα κύρια ονόματα είναι δυνατό να θεωρηθούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, επομένως, η ανακοίνωση τέτοιου είδους δεδομένων εμπίπτει στον ορισμό της «επεξεργασίας», κατά την έννοια του Κανονισμού 45/2001

ατόμου να εξετάζεται και να εκτιμάται πάντοτε κατά τη σχετική με την προστασία των προσωπικών δεδομένων ενωσιακή νομοθεσία¹⁶².

3.5.2. ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ

Οι σχετικές εξαιρέσεις προβλέπονται στο άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, για την εφαρμογή αυτών των εξαιρέσεων, υπάρχει ανάγκη εξισορρόπησης του υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος με το ειδικό συμφέρον που πρέπει να προστατευθεί. Το υπέρτερο συμφέρον πρέπει, πρώτον, να είναι δημόσιο και, δεύτερον, να υπερισχύει της ζημίας που προκαλείται από τη δημοσιοποίηση, δηλαδή πρέπει να υπερισχύει του ειδικού συμφέροντος. Δεν υπάρχει απαρίθμηση στον Κανονισμό των δημοσίων συμφερόντων που υπερισχύουν των ειδικών συμφερόντων. Είναι θέμα τόσο του θεσμικού οργάνου κατά την επεξεργασία μιας αίτησης, όσο και του αιτούντα να εξετάσουν εάν και ποιο δημόσιο συμφέρον μπορεί να παρακάμψει το ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Η αρχή της διαφάνειας που προβλέπεται στο άρθρο 15 ΣΛΕΕ εξισορροπείται από την υποχρέωση τήρησης του επαγγελματικού απορρήτου που προβλέπεται στο άρθρο 339 ΣΛΕΕ. Το τελευταίο απαιτεί από τα μέλη των θεσμικών οργάνων να μην αποκαλύπτουν πληροφορίες που αποτελούν εκ φύσεως επαγγελματικά απόρρητα, ιδίως πληροφορίες σχετικές με επιχειρήσεις που αφορούν τις εμπορικές τους σχέσεις και τα κοστολογικά τους στοιχεία. Αντίστοιχα, η πρώτη περίπτωση της παρ. 2 του άρθρου 4 του Κανονισμού 1049/2001 προστατεύει τα εμπορικά συμφέροντα ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Το ΔΕΕ έχει διευκρινίσει το πεδίο εφαρμογής αυτής της διάταξης, απορρίπτοντας το επιχείρημα ότι κάθε πληροφορία σχετικά με μία εταιρεία και τις επιχειρηματικές σχέσεις της αποτελεί «εμπορικό συμφέρον»¹⁶³. Τα πληροφοριακά στοιχεία που σχετίζονται με το επαγγελματικό απόρρητο ορίζονται από τρεις σωρευτικές προϋποθέσεις: είναι γνωστά σε περιορισμένο αριθμό ατόμων, η δημοσιοποίησή τους είναι ικανή να προκαλέσει σοβαρή ζημία στο πρόσωπο που τα προσκόμισε ή σε τρίτους και τα συμφέροντα που ενδέχεται να θιγούν από τη δημοσιοποίηση πρέπει, αντικειμενικά, να είναι άξια προστασίας¹⁶⁴. Η εξαίρεση

¹⁶² Δικαστήριο υπ. C-28/08 P (Επιτροπή / Bavarian Lager), Συλλ. 2010, I-06055. Απόφαση της 29ης Ιουνίου 2010, σκ. 59

¹⁶³ ΠΕΚ υπ. T-380/04 (Terezakis / Επιτροπή), Συλλ. 2008, II-00011

¹⁶⁴ ΠΕΚ υπ. T-198/03 (Bank Austria Creditanstalt / Επιτροπή), Συλλ. 2008, II-01429, Απόφαση της 30ής Μαΐου 2006, σκ. 71

σχετικά με τα εμπορικά συμφέροντα μπορεί επίσης να καλύπτει τα εμπορικά συμφέροντα του θεσμικού οργάνου της ΕΕ¹⁶⁵.

Η νομολογία διευκρινίζει ότι οι δικαστικές διαδικασίες και η παροχή νομικών συμβουλών είναι δύο συμφέροντα που πρέπει να προστατεύονται ξεχωριστά¹⁶⁶. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ορισμένες νομικές συμβουλές καταρτίζονται στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών, ενώ άλλες μπορεί να παρασχεθεί σε σχέση με τις νομοθετικές δραστηριότητες ή παραβάσεις¹⁶⁷. Έγγραφα που σχετίζονται με τις δικαστικές διαδικασίες θα πρέπει να προστατεύονται με σκοπό την υπεράσπιση του δικαιώματος των διαδίκων να υπερασπιστούν την υπόθεσή τους χωρίς παρεμβολές¹⁶⁸. Ένα δημόσιο συμφέρον και όχι ένα ιδιωτικό μπορεί να υπερισχύσει του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος που προβλέπονται στο άρθρο 4 παρ. 2 περίπτωση δεύτερη του Κανονισμού 1049/2001. Έγγραφα που απαιτούνται για μια υπόθεση μπορεί να παρέχονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στους αρμόδιους δικαστές έξω από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1049/2001.

Το ΔΕΕ έχει αναγνωρίσει την ανάγκη για την προστασία των νομικών συμβουλών με σκοπό την προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου να ζητά νομικές γνωμοδοτήσεις και να λαμβάνει ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις νομικές συμβουλές¹⁶⁹. Όπως εξηγήθηκε παραπάνω, οι δικαστικές διαδικασίες και η παροχή νομικών συμβουλών είναι δύο συμφέροντα που πρέπει να προστατεύονται χωριστά σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 δεύτερη περίπτωση του κανονισμού. Παρόλα αυτά, οι νομικές γνωμοδοτήσεις που καταρτίζονται εκτός του πλαισίου της δικαστικής διαδικασίας, μπορεί να γίνει το συμφέρον μιας δικαστικής διαδικασίας.¹⁷⁰

Για την εφαρμογή της εξαίρεσης του σκοπού των επιθεωρήσεων, των ερευνών και των οικονομικών ελέγχων, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να αποδείξουν όχι μόνο ότι το ζητούμενο έγγραφο αφορά επιθεώρηση ή έρευνα, αλλά και ότι υπάρχει ένας πραγματικός και προβλέψιμος κίνδυνος ότι η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθετε σε κίνδυνο το σκοπό και τα αποτελέσματα της ίδιας της έρευνας ή της επιθεώρησης. Σε γενικές γραμμές, μπορεί να γίνει επίκληση της εξαίρεσης για όσο

¹⁶⁵ ΓΕΔ υπ. Τ-167/10 (Ενρωπαϊκή Δυναμική / Επιτροπή)

¹⁶⁶ ΠΕΚ υπ. Τ-84/03 (Turco / Συμβούλιο), Συλλ. 2004, ΙΙ-04061

¹⁶⁷ Leino, P (2014), Transparency, Participation and EU Institutional Practice: An Inquiry into the Limits of the 'Widest Possible' σελ. 5

¹⁶⁸ ΠΕΚ υπ. Τ-174/95 (Svenska Journalistförbundet / Συμβούλιο), Συλλ. 1998, ΙΙ-02289

¹⁶⁹ Δικαστήριο υπ. C-39/05 P και C-52/05 P (Σουηδία και Turco / Συμβούλιο), Συλλ. 2008, Ι-04723, Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, σκ. 42.

¹⁷⁰ ΠΕΚ υπ. Τ-403/05 (MyTravel / Επιτροπή), Συλλ. 2008, ΙΙ-02027

χρονικό διάστημα οι έρευνες ή επιθεωρήσεις είναι σε εξέλιξη. Μπορεί να αφορά, ωστόσο, και υποθέσεις που διεκπεραιώθηκαν¹⁷¹.

Οι έρευνες της Επιτροπής κατά των κρατών μελών για μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία της ΕΕ ρυθμίζονται από το άρθρο 258 ΣΛΕΕ. Η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο αυτό, αποτελείται από δύο διαδοχικά στάδια, το στάδιο της διοικητικής προδικασίας και την κύρια διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου¹⁷². Ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 258 ΣΛΕΕ είναι να επιτρέψει στο κράτος μέλος να θέσει τέρμα στην τυχόν παράβαση, να μπορέσει να ασκήσει τα δικαιώματά της άμυνας και να καθορίσει το αντικείμενο της διαφοράς, ενόψει τυχόν προσφυγής στο Δικαστήριο¹⁷³. Γνωστοποίηση των εγγράφων που έχουν συνταχθεί στο πλαίσιο του άρθρου 258 ΣΛΕΕ ενώ η έρευνα είναι ακόμα σε εξέλιξη θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά το διάλογο μεταξύ του κράτους μέλους και της Επιτροπής. Προκειμένου η Επιτροπή να είναι σε θέση να εκτελεί τα καθήκοντά της και να επιλύσει τη διαμάχη αυτή, πρέπει να υπάρχει ένα κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ της Επιτροπής και του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, σε όλα τα διαφορετικά στάδια της διαδικασίας έως ότου η υπόθεση έχει οριστικά κλείσει. Υπάρχει, επομένως, ένα γενικό τεκμήριο ότι η δημοσιοποίηση των εγγράφων ενός διοικητικού φακέλου παράβασης κατ' αρχήν υπονομεύει την προστασία των σκοπών των δραστηριοτήτων έρευνας¹⁷⁴.

Το άρθρο 4 παρ. 3 του Κανονισμού 1049/2001 έχει σκοπό την προστασία των θεσμικών οργάνων στο πλαίσιο της εσωτερικής ή διοργανικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, είτε αυτή είναι σε εξέλιξη είτε αφού έχει λάβει χώρα. Θα μπορούσαν να υπάρξουν περιπτώσεις στις οποίες η αποκάλυψη ενός εγγράφου σε ένα στάδιο πριν από την ολοκλήρωση της διαδικασίας, θα εξέθετε τις υπηρεσίες των θεσμικών οργάνων σε πιθανές εξωτερικές επιρροές, υπονομεύοντας έτσι σημαντικά τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεών τους. Επιπρόσθετα, η αποκάλυψη θα μπορούσε να επηρεάσει σοβαρά την ικανότητα των θεσμικών οργάνων να διεξάγουν επικοινωνητικές και ανοικτές συζητήσεις στο εσωτερικό τους, μεταξύ των

¹⁷¹ ΠΕΚ υπ. Τ-105/95 (WWF UK / Επιτροπή), Συλλ. 1997, II-00313, Απόφαση της 5ης Μαρτίου 1997, σκ. 63

¹⁷² Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία προσφυγής της Επιτροπής κατά κράτους μέλους βλ. Παπαγιάννης, Δ. (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, σελ. 335-340

¹⁷³ ΔΕΚ υπ. C-362/01 (Επιτροπή / Ιρλανδία), Συλλ. 2002, I-11433, Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, σκ. 18

¹⁷⁴ Δικαστήριο υπ. C-139/07 P (Επιτροπή / Technische Glaswerke Ilmenau), Συλλ. 2010, I-05885, Απόφαση της 29ης Ιουνίου 2010, σκ. 61

υπηρεσιών τους, και να παράγουν έτσι έγγραφα υψηλής ποιότητας. Γνωστοποίηση ενός εγγράφου πριν από την ολοκλήρωσή της διαδικασίας μπορεί επίσης να είναι παραπλανητική, δεδομένου ότι το περιεχόμενό του μπορεί να υπόκειται σε αλλαγές.

Πολλοί τύποι των εγγράφων μπορεί να σχετίζονται με τη λήψη της απόφασης, αλλά μόνο λίγοι μπορούν να θεωρηθούν ότι συνδέονται με αυτή και μπορούν να έχουν επίδραση στη διαδικασία της λήψης μιας απόφασης, όταν αυτή η διαδικασία έχει ολοκληρωθεί. Το δεύτερο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 4 του Κανονισμού 1049/2001, ως εκ τούτου, αναφέρεται μόνο στα έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου.

3.6. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η αρχή της διαφάνειας έχει υλοποιηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε συσχετισμό με το δικαίωμα της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα. Το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα της Ένωσης είναι μέρος του νομικού πλαισίου που επικαιροποιήθηκε και αναβαθμίστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Επιπρόσθετα, έχει αποσαφηνιστεί στο πλαίσιο του κανονισμού 1049/2001 και έχει ενισχυθεί από την πρόοδο στη νομολογία του ΔΕΕ. Και παρόλο που η εφαρμογή του Κανονισμού 1049/2001 υπήρξε επιτυχημένη όλα αυτά τα χρόνια, το ρυθμιστικό πλαίσιο αυτό χρήζει επίσης αναθεώρησης και επικαιροποίησης.

Η αρχή της διαφάνειας απαιτεί ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα και υπόκειται σε πολύ λίγες εξαιρέσεις. Δεν είναι όλες οι εξαιρέσεις απόλυτες, που σημαίνει ότι μπορεί να παρακαμφθούν. Ίσως για το λόγο αυτό, ένα μέρος της ενωσιακής νομοθεσίας φαίνεται να θεσπίζει ειδικούς κανόνες σχετικά με τη φύση του περιεχομένου σε συγκεκριμένους τομείς, ιδίως μέσω του καθορισμού των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορούν να δημοσιοποιηθούν ορισμένα έγγραφα ή τμήματα αυτών.

Ορισμένες από τις ειδικές αυτές διατάξεις έχουν ερμηνευθεί ότι εμπίπτουν σε μία από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στον Κανονισμό 1049/2001. Οι αποφάσεις σχετικά με την πρόσβαση του κοινού εξακολουθούν, ως εκ τούτου, να λαμβάνονται αποκλειστικά στο πλαίσιο του Κανονισμού 1049/2001. Νομοθεσία σε άλλους τομείς, ωστόσο, μπορεί να χρησιμοποιεί γλώσσα που αφορά τις εξαιρέσεις, η οποία δεν αντιστοιχεί απαραίτητα σε εκείνη του Κανονισμού 1049/2001. Αυτό καθιστά δύσκολο τον καθορισμό της σχέσης μεταξύ των εφαρμοστέων νομοθεσιών. Για

παράδειγμα, ορισμένα νομοθεσίες της ΕΕ μπορούν να προβλέπουν ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνει απόφαση με την οποία δηλώνει ορισμένο περιεχόμενο ως εμπιστευτικό¹⁷⁵. Μόλις εκδοθεί η απόφαση, στην επόμενη αίτηση για πρόσβαση σε αυτό το περιεχόμενο, θα πρέπει να συνυπολογιστεί και η απόφαση αυτή για την εφαρμογή του Κανονισμού 1049/2001. Όπως προσδιορίζεται στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση των κανόνων σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα¹⁷⁶, η ύπαρξη αυτής της νομοθεσίας δημιουργεί την ανάγκη να αποσαφηνιστεί η σχέση τους με το γενικό καθεστώς για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, προκειμένου να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη βεβαιότητα τα όρια της αρχής της διαφάνειας, όπως εφαρμόζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ένα άλλο ζήτημα αρχής αφορά το κατά πόσο θα επιτραπεί στα θεσμικά όργανα ένας «εσωτερικός» χώρος ελεύθερης διαπραγμάτευσης και διαβούλευσης, με στόχο την προστασία της ελευθερίας της ανάλυσης και της συζήτησης κατά την διάρκεια των προετοιμασιών για τη λήψη μιας απόφασης, χωρίς όμως να έρχεται σε σύγκρουση με τις αρχές της διαφάνειας και της συμμετοχής που απορρέουν από το πρωτογενές δίκαιο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε πρόταση για την αναδιατύπωση του Κανονισμού 1049/2001 στις 30 Απριλίου 2008¹⁷⁷. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε έκθεση με μεγάλο αριθμό τροπολογιών, αλλά αποφάσισε να μην θέσει σε ψήφο το συνοδευτικό νομοθετικό ψήφισμα. Ως εκ τούτου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έλαβε θέση σε πρώτη ανάγνωση. Κάποια από τα αμφιλεγόμενα ζητήματα που προκάλεσαν έντονες συζητήσεις αφορούσαν τον ορισμό του «εγγράφου» και το πεδίο εφαρμογής, την εξαίρεση των νομικών συμβουλών που παρέχονται από τις νομικές υπηρεσίες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, τη σχέση μεταξύ του δικαιώματος πρόσβασης και του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων, τα έγγραφα των κρατών μελών και το δικαίωμά τους να περιορίζουν την πρόσβαση¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Για παράδειγμα, το άρθρο 18 παρ. 2 του Κανονισμού 1831/2003, για τις πρόσθετες ύλες που χρησιμοποιούνται στη διατροφή των ζώων (ΕΕ 2003 L 268/29)

¹⁷⁶ Πράσινη Βίβλος - Η δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Γενική επισκόπηση (COM(2007) 185 τελικό)

¹⁷⁷ COM(2008)229 τελικό

¹⁷⁸ Augustyn, M., Monda, C. (2011), Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001, σελ. 18

Μία δεύτερη πρόταση για την τροποποίηση του Κανονισμού υποβλήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 21 Μαρτίου 2011¹⁷⁹. Το ΕΚ ενέκρινε τη θέση του, σε πρώτη ανάγνωση τον Δεκέμβριο 2011 σχετικά με τις δυο κοινές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προκειμένου να διασφαλιστεί περισσότερη διαφάνεια στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων για τους πολίτες της ΕΕ. Από τότε και παρά τις διαπραγματεύσεις και τους τριμερείς διαλόγους, η αναθεώρηση έχει φτάσει σε αδιέξοδο στο Συμβούλιο¹⁸⁰. Η αξιοποίηση της εμπειρίας που αποκτήθηκε από τη νομολογία, μαζί με την παρατήρηση των θεσμικών πρακτικών τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό πλαίσιο, είναι μια πρόκληση για τον νομοθέτη να κάνει ένα βήμα προς τα εμπρός. Η νομολογία του ΔΕΕ, που εγγυάται μια ευρεία προσέγγιση κατά την εφαρμογή του πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης, φαίνεται να είναι πιο ισορροπημένη από ό,τι το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι πρόθυμοι να αναγνωρίσουν.

Η συνταγματική φύση του δικαιώματος πρόσβασης, με βάση το πρωτογενές δίκαιο, περιορίζει τα περιθώρια ελιγμών που διαθέτουν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή. Δεδομένου ότι, όπως επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ, η διαφάνεια αποτελεί μέρος του δημοκρατικού χαρακτήρα του συστήματος της Ένωσης, θα ήταν δύσκολο να υιοθετηθεί μια τέτοια μινιμαλιστική προσέγγιση, όπως αυτή που προτείνει η Επιτροπή, τόσο τεχνικά όσο και ουσιαστικά. Αν τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη έχουν την πρόθεση να φέρουν την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες, θα πρέπει να παραδεχτούν ότι διαφάνεια σημαίνει πολύ περισσότερα από απλή πρόσβαση στις πληροφορίες και να προσαρμόσουν τις πολιτικές τους αναλόγως. Πρώτα από όλα όμως, θα πρέπει να είναι έτοιμοι να εξασφαλίσουν ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα λαμβάνεται σοβαρά υπόψη στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης. Εν κατακλείδι, η πρόκληση της αναθεώρησης του νομικού πλαισίου που θα ενσωματώνει τις επιταγές που τάσσει συναφώς η Συνθήκη της Λισαβόνας, συμπεριλαμβάνει την εξέταση δύο βασικών στοιχείων: τη διακήρυξη ενός θεμελιώδους δικαιώματος και τα σημαντικά μαθήματα που έχει διδάξει η νομολογία.

¹⁷⁹ COM(2011) 137 τελικό

¹⁸⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OO+O-2013-000050+0+DOC+XML+V0//EL>

4. ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΙΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ

Οι διαφορές μπορούν να επιλύονται χωρίς προσφυγή στα δικαστήρια, αλλά με τεχνικές εναλλακτικής επίλυσή τους, όπως η διαμεσολάβηση. Η διαμεσολάβηση μπορεί να ορισθεί ως μια διαρθρωμένη διαδικασία στην οποία δύο ή περισσότερα μέρη μιας διαφοράς επιχειρούν εθελουσίως να καταλήξουν σε συμφωνία σχετικά με την επίλυση της διαφοράς τους, με τη βοήθεια ενός ουδέτερου και έμπειρου τρίτου, του «διαμεσολαβητή»¹⁸¹. Η διαδικασία αυτή μπορεί να κινηθεί με πρωτοβουλία των μερών, να προταθεί ή να διαταχθεί από δικαστήριο ή να προβλέπεται από το δίκαιο κράτους μέλους¹⁸².

Ο διαμεσολαβητής βοηθά τα μέρη να καταλήξουν σε συμφωνία χωρίς ουσιαστικά να εκφράζει επισήμως γνώμη υπέρ μίας ή άλλης πιθανής λύσης στη διαφορά. Η διαμεσολάβηση θεωρείται ταχύτερη και, τις περισσότερες φορές, φθηνότερη από τις συνήθεις δικαστικές διαδικασίες. Χάρη σε αυτήν αποφεύγεται η αντιπαράθεση μεταξύ των μερών, η οποία είναι συνηθέστατη στις δικαστικές διαδικασίες, και επιτρέπει στα μέρη να διατηρούν τις επαγγελματικές ή προσωπικές τους σχέσεις παρά τη διαφορά. Παρέχει επίσης τη δυνατότητα στα μέρη να βρίσκουν πρωτότυπες λύσεις στη διαφορά τους, δυνατότητα που δεν παρέχουν οι δικαστικές αποφάσεις.

Στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα, ο θεσμός, γνωστός κυρίως από την υιοθέτησή του από τα Σκανδιναβικά κράτη, έχει ως κύριο όργανο λειτουργίας τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (European Ombudsman¹⁸³), ο οποίος θεσμοθετήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992. Ο ρόλος του, ως ανεξαρτήτως δρώσα αρχή, είναι να συμβάλει στη διαπίστωση κρουσμάτων κακοδιοίκησης κατά τη δράση των ενωσιακών θεσμικών και άλλων οργάνων, πλην του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου όταν αυτά ασκούν τα δικαιοδοτικά τους καθήκοντα, και στην υποβολή συστάσεων για τη θεραπεία των κρουσμάτων αυτών¹⁸⁴.

Περίπτωση κακοδιοίκησης συντρέχει, όταν το θεσμικό όργανο δεν σέβεται θεμελιώδη δικαιώματα, νομικούς κανόνες και αρχές ή τις αρχές της χρηστής

¹⁸¹ Με το ν. 3898/2010 εισάγεται στη Ελλάδα ο θεσμός της διαμεσολάβησης, ενσωματώνοντας την Οδηγία 2008/52/EK «για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις»

¹⁸² Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη διαμεσολάβηση σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών στο <https://e-justice.europa.eu>

¹⁸³ Η λέξη «ombudsman» είναι σουηδικής προέλευσης και ο πρώτος διαμεσολαβητής διορίστηκε από το σουηδικό κοινοβούλιο το 1809

¹⁸⁴ Ο αντίστοιχος θεσμός στην ελληνική έννομη τάξη είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή (άρθρο 103 παρ. 9 και άρθρο 101 Α Συντάγματος)

διοίκησης¹⁸⁵. Ο όρος υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο έκτοτε αποδέχεται τη διασταλτική ερμηνεία του όρου, ώστε να περιλαμβάνει όχι μόνο διοικητικές πράξεις οι οποίες παραβιάζουν κανόνες ή αρχές που προβλέπονται από τις Συνθήκες ή το παράγωγο δίκαιο, αλλά και, επί παραδείγματι, περιπτώσεις στις οποίες οι ίδιες οι διοικητικές αρχές έχουν αναλάβει ορισμένες υποχρεώσεις με τη θέσπιση, για παράδειγμα, κώδικα καλής διοικητικής συμπεριφοράς ή στις οποίες εγκεκριμένες πολιτικές ή διακηρύξεις πολιτικού χαρακτήρα γέννησαν στους πολίτες θεμιτές και εύλογες προσδοκίες¹⁸⁶.

Η σημαντική συμβολή του στην εξώδικη επίλυση διαφορών είναι γενικώς παραδεδεγμένη, ενώ επιτυχής πρέπει να κριθεί και η συνεισφορά του στη βελτίωση της αποδοτικότητας της διοίκησης.

4.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 138 Ε της Συνθήκης του Μάαστριχτ, πλέον άρθρο 228 ΣΛΕΕ. Δύο χρόνια αργότερα, το ΕΚ, έχοντας υπόψη την παρ. 4 του άρθρου 138 Ε ΣΕΕ, εξέδωσε το Καταστατικό του Ε.Δ., με την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του¹⁸⁷. Στις 27 Ιουλίου 1995, ο πρώτος Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής¹⁸⁸ εξελέγη από το ΕΚ και το Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου ανέλαβε τα καθήκοντά του. Τον Απρίλιο του 1996 παρουσίασε την πρώτη έκθεση και ένα μήνα αργότερα, η Επιτροπή Αναφορών του ΕΚ παρουσίασε τις απόψεις της επί της έκθεσης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του Ε.Δ. στον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας του. Τα άρθρα 204, 205 και 206 του εσωτερικού κανονισμού αναφέρονται αντίστοιχα στην εκλογή, τη δράση και την παύση του Ε.Δ.

Πιο πρακτικά θέματα που άπτονται της καθημερινής δράσης του, εμπεριέχονται στο Καταστατικό του Ε.Δ. Σύμφωνα με το άρθρο 14 του

¹⁸⁵ Ο ορισμός προήλθε από την Ετήσια Έκθεση του 1997 για τις δραστηριότητες του Διαμεσολαβητή.

¹⁸⁶ Καραγκούνης, Δ. (2012), Η «μεταλλαγή» του θεσμού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, σ. 157 υποσημ. 2

¹⁸⁷ Εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο στις 9 Μαρτίου 1994 (ΕΕ 1994 L 113/15) και τροποποιήθηκε με τις αποφάσεις του της 14ης Μαρτίου 2002 (ΕΕ 2002 L 92/13) και της 18ης Ιουνίου 2008 (ΕΕ 2008 L 189/25)

¹⁸⁸ Πρώτος Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής υπήρξε ο Φιλανδός πρώην υπουργός Jacob Söderman για το διάστημα 1995-2003

Καταστατικού του, ο Ε.Δ. είναι αρμόδιος να θεσπίζει τις εκτελεστικές διατάξεις του Καταστατικού. Δυνάμει αυτής της εξουσιοδότησης, η Απόφαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή περί Έγκρισης Εκτελεστικών Διατάξεων εγκρίθηκε στις 8 Ιουλίου 2002 και τροποποιήθηκε με τις αποφάσεις της 5ης Απριλίου 2004 και της 3ης Δεκεμβρίου 2008¹⁸⁹.

Ο Ε.Δ. έχει υιοθετήσει τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς¹⁹⁰, τον οποίο ενέκρινε το ΕΚ τον Σεπτέμβριο του 2001. Σκοπός του Κώδικα είναι να βοηθήσει τους πολίτες να κατανοήσουν τα διοικητικά πρότυπα στα οποία οφείλουν να ανταποκρίνονται τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Συνιστά όμως εξίσου χρήσιμο οδηγό για τους υπαλλήλους της Ένωσης όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό. Ο Ε.Δ. εφαρμόζει τον Κώδικα και αναφέρεται σε αυτόν κατά τη διερεύνηση εικαζόμενων περιπτώσεων κακοδιοίκησης. Παρόλο που δε συνιστά νομικά δεσμευτικό κείμενο, κάποιες αρχές του Κώδικα συμπίπτουν με το θεμελιώδες δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του ΧΘΔ. Τον Ιούνιο του 2012, ύστερα από δημόσια διαβούλευση, ο Διαμεσολαβητής δημοσίευσε το απόσταγμα των ηθικών προτύπων που πρέπει να διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης της ΕΕ, με τη μορφή πέντε θεμελιωδών αρχών δημόσιας διοίκησης, οι οποίες συμπληρώνουν τον Ευρωπαϊκό Κώδικα: αφοσίωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους πολίτες της, ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, σεβασμός προς τους άλλους και διαφάνεια.

4.2. ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ

4.2.1. ΘΗΤΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΟΝΤΑ

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 228 ΣΛΕΕ και το άρθρο 6 του Καταστατικού, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ύστερα από κάθε εκλογή του ΕΚ και για τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής περιόδου, ενώ η θητεία του δύναται να ανανεωθεί. Όπως ισχύει και για τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα, ο Διαμεσολαβητής διαθέτει υψηλά προσόντα. Η Συνθήκη δεν περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τις προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληροί για την επιλογή του ο υποψήφιος Διαμεσολαβητής. Οι προϋποθέσεις αυτές περιλαμβάνονται στην παρ. 2 του άρθρου 6 του Καταστατικού που περιορίζει τους

¹⁸⁹ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces>

¹⁹⁰ http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1370851642153_code_2013_EL.pdf&type=pdf&download=true&lang=el

υποψηφίους σε προσωπικότητες που είναι πολίτες της Ένωσης, απολαύουν πλήρως των αστικών και πολιτικών τους δικαιωμάτων, παρέχουν εχέγγυα ανεξαρτησίας και πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται στη χώρα τους για την άσκηση δικαστικών καθηκόντων ανώτατης βαθμίδας ή διαθέτουν αναγνωρισμένη πείρα και ικανότητες για να ανταποκριθούν στα καθήκοντα του Διαμεσολαβητή.

Εάν ο Διαμεσολαβητής δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα, μπορεί να παυθεί από το Δικαστήριο, κατόπιν αιτήματος του ΕΚ¹⁹¹. Όπως μπορεί να φανεί, είναι ένας μη συμμετρικός τρόπος απόλυσης: παρόλο που διορίζεται αποκλειστικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής μπορεί να παυθεί από το Δικαστήριο, κατόπιν απαιτήσεως του ΕΚ. Πρόκειται για μία διάταξη που έχει πιθανόν ως σκοπό τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας του.

Ο Ε.Δ. παύει να ασκεί τα καθήκοντά του σε περίπτωση λήξης της θητείας του, εκούσιας ή αναγκαστικής παραίτησης¹⁹². Εκτός από την περίπτωση της αναγκαστικής παραίτησης, ο ΕΔ παραμένει στη θέση του έως ότου διοριστεί ο διάδοχός του και ο διορισμός αυτός γίνεται εντός τριών μηνών από την έναρξη της χηρείας για το υπόλοιπο της κοινοβουλευτικής περιόδου¹⁹³.

4.2.2. ΕΚΛΟΓΗ

Η πρόβλεψη για τη διαδικασία του διορισμού δεν περιλαμβάνεται ούτε στη Συνθήκη, ούτε στο Καταστατικό. Οι συνθήκες αυτές βρίσκονται στο άρθρο 204 του εσωτερικού κανονισμού ΕΚ¹⁹⁴, όπου ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου, κατά την έναρξη κάθε κοινοβουλευτικής περιόδου και αμέσως μετά την εκλογή του, ζητεί να υποβληθούν υποψηφιότητες για το διορισμό του Διαμεσολαβητή και ορίζει την προθεσμία για την κατάθεσή τους. Η ανακοίνωση αυτή δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι υποψηφιότητες πρέπει να υποστηρίζονται από σαράντα τουλάχιστον βουλευτές¹⁹⁵, προερχόμενους από δύο τουλάχιστον κράτη μέλη. Οι υποψηφιότητες διαβιβάζονται στην αρμόδια επιτροπή, η οποία μπορεί να καλέσει τους ενδιαφερόμενους σε ακρόαση ανοιχτή για όλους τους βουλευτές. Στη συνέχεια, ο κατάλογος των υποψηφιοτήτων που έχουν κριθεί παραδεκτές διαβιβάζεται για μυστική ψηφοφορία στο Κοινοβούλιο, για την οποία απαιτείται

¹⁹¹ Άρθρο 228 παρ. 2 εδάφιο δεύτερο ΣΛΕΕ και άρθρο 8 του Καταστατικού

¹⁹² Άρθρο 7 παρ. 1 του Καταστατικού

¹⁹³ Να σημειωθεί ότι το άρθρο 7 δεν απαριθμεί θάνατο ως μια πιθανή αιτία της πρόωρης παύσης των καθηκόντων

¹⁹⁴ Τα άρθρα 204 έως 206 περιλαμβάνονται στον Τίτλο ΙΧ «Διαμεσολαβητής»

¹⁹⁵ Κάθε βουλευτής μπορεί να υποστηρίξει μία μόνο υποψηφιότητα

πλειοψηφία των ψηφισάντων και με απαραίτητη προϋπόθεση είναι παρόν τουλάχιστον το ήμισυ του αριθμού των βουλευτών. Σε όλες τις περιπτώσεις ισοψηφίας επικρατεί ο πρεσβύτερος των υποψηφίων. Ο εκλεγείς υποψήφιος καλείται αμέσως να ορκισθεί ενώπιον του Δικαστηρίου.

4.2.3. ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Η ουσία του θεσμού του Διαμεσολαβητή είναι η ανεξαρτησία του. Ο ρόλος του είναι να υιοθετεί μια αμερόληπτη θέση και μια ίση απόσταση μεταξύ των ενωσιακών αρχών και των ευρωπαϊών πολιτών και να μεσολαβεί όταν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ των δύο πλευρών. Και για την λειτουργία αυτή δεν μπορεί να είναι κάτι άλλο παρά ανεξάρτητος¹⁹⁶. Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 228 ΣΛΕΕ, ο Διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία και δεν ζητεί ούτε δέχεται οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή οργανισμό¹⁹⁷. Επιπλέον, η παρ. 2 του άρθρου 9 του Καταστατικού επιβάλλει στο Διαμεσολαβητή, κατά την ανάληψη των καθηκόντων, του να «δεσμεύεται επισήμως ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ότι θα εκτελεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία και αμεροληψία, ότι θα τηρεί, καθ' όλη τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων του και μετά το πέρας της, τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το λειτούργημά του, ιδίως δε την υποχρέωση να ενεργεί με εντιμότητα και διακριτικότητα όσον αφορά την ανάληψη, μετά την αποχώρησή του, ορισμένων δραστηριοτήτων ή την αποδοχή ορισμένων προνομίων». Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ε.Δ. είναι ανεξάρτητος, αλλά πολιτικά υπόλογος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Την σημασία της ανεξαρτησίας ανέδειξε και στην ομιλία του ενώπιον του Δικαστηρίου στις 27 Σεπτεμβρίου 1995, ο πρώτος Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Jacob Soderman: «Πολλά ειπώθηκαν για τη σημασία της ανεξαρτησίας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Κατά την άποψή μου, η ανεξαρτησία συνιστά μια στάση, μια έννοια εντιμότητας έναντι του ίδιου του έργου μου. Όταν ο λατινοαμερικάνος συγγραφέας Carlos Fuentes παρέλαβε πέρυσι το βραβείο "Principe de Asturias", αποφάσισε να μιλήσει με θέμα "ο εναγκαλισμός των πολιτισμών", και ανέτρεξε στην ελληνική φιλοσοφία, που αποτελεί την κοιτίδα του δυτικού πολιτισμού, για να περιγράψει τις ιδέες του. Αναφέρθηκε στον Πίνδαρο και επεσήμανε τρεις συμβουλές του:

Μη θαυμάζεις την εξουσία,

Μη μισείς τον εχθρό,

και

Μη περιφρονείς τους πάσχοντες.»

¹⁹⁷ Και άρθρο 9 παρ. 1 του Καταστατικού. Το Καταστατικό επίσης προβλέπει ότι η άσκηση των καθηκόντων του είναι προς «το γενικό συμφέρον των Κοινοτήτων και των πολιτών της Ένωσης»

¹⁹⁸ Αποτελεί επίσης πάγια θέση του Διαμεσολαβητή ότι το πολιτικό έργο του ΕΚ δεν εγείρει ζητήματα πιθανής κακοδιοίκησης. Οι αναφορές που αφορούν αποφάσεις των επιτροπών του ΕΚ, όπως της Επιτροπής Αναφορών, δεν εμπίπτουν επομένως στο πεδίο αρμοδιοτήτων του

4.2.4 .ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΕΧΕΜΥΘΕΙΑΣ

Η υποχρέωση της εμπιστευτικότητας προβλέπεται στην παρ. 3 του άρθρου 2 του Καταστατικού, σύμφωνα με την οποία ο καταγγέλλων μπορεί να ζητήσει η καταγγελία να παραμείνει εμπιστευτική. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η εμπιστευτικότητα των στοιχείων, ακόμη και αν ο καταγγέλλων δεν έχει ζητήσει γι' αυτό, ο Διαμεσολαβητής και το προσωπικό του πρέπει να τηρούν εχεμύθεια για κάθε πληροφορία που θα μπορούσε να βλάψει τον καταγγέλλοντα ή κάθε άλλο ενδιαφερόμενο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των γεγονότων που εμπίπτουν στο ποινικό δίκαιο¹⁹⁹.

Η υποχρέωση της εχεμύθειας προβλέπεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Καταστατικού. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, ο Διαμεσολαβητής και το προσωπικό του θα πρέπει «να μην κοινολογούν τις πληροφορίες και τα στοιχεία των οποίων λαμβάνουν γνώση στο πλαίσιο των ερευνών τους»²⁰⁰.

4.2.5. ΠΡΟΝΟΜΙΑ, ΑΣΥΜΒΙΒΑΣΤΑ ΚΑΙ ΑΣΥΛΙΕΣ

Το άρθρο 228 παρ. 3 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «ο διαμεσολαβητής δεν μπορεί, κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του, να ασκεί καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη». Το άρθρο 10 παρ. 1 του Καταστατικού προσθέτει και την απαγόρευση και άλλης πολιτικής ή διοικητικής δραστηριότητας και σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1, απέχει από κάθε πράξη που αντιβαίνει τη φύση των καθηκόντων του.

Τα ασυμβίβαστα αυτά έχουν διττό στόχο στα πλαίσια του συγκεκριμένου θεσμού. Πρώτον, ο Διαμεσολαβητής οφείλει να είναι ανεξάρτητο και αμερόληπτο όργανο. Ως εκ τούτου, η αποκλειστικότητα και η πλήρης αφοσίωση στο θεσμό, εμποδίζει το όργανο να υπόκειται σε εξωτερικές επιδράσεις. Δεύτερον, η παράλληλη άσκηση ενός επαγγέλματος, πολιτικών ή διοικητικών καθηκόντων ενδέχεται να προσελκύσει το κύριο ενδιαφέρον ενός διαμεσολαβητή και, ως εκ τούτου, να δοθεί μικρότερη προτεραιότητα στα καθήκοντα που σχετίζονται με το θεσμικό του ρόλο.

Ο Διαμεσολαβητής έχει μια υψηλή θέση στην ιεραρχία της ΕΕ, καθώς εξομοιώνεται με δικαστή του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όσον αφορά τις αποδοχές, τις αποζημιώσεις και τη σύνταξη αρχαιότητας²⁰¹. Αυτός, οι υπάλληλοι

¹⁹⁹ Άρθρο 4 παρ. 1 και 2 του Καταστατικού

²⁰⁰ Στον Διαμεσολαβητή και στο προσωπικό του ισχύει επίσης το άρθρο 339 ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι: «Τα μέλη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, τα μέλη των επιτροπών, καθώς και οι υπάλληλοι και το λοιπό προσωπικό της Ένωσης οφείλουν, και μετά τη λήξη της υπηρεσιακής τους σχέσεως, να μη μεταδίδουν πληροφορίες που αποτελούν εκ φύσεως επαγγελματικά απόρρητα, ιδίως πληροφορίες σχετικές με επιχειρήσεις που αφορούν τις εμπορικές τους σχέσεις και τα κοστολογικά τους στοιχεία»

²⁰¹ Άρθρο 10 παρ. 2 του Καταστατικού

και το λοιπό προσωπικό της γραμματείας του απολαμβάνουν έναν αριθμό από προνόμια και ασυλίες²⁰². Οι υπάλληλοι της ΕΕ και των κρατών μελών που διορίζονται στη γραμματεία του Διαμεσολαβητή έχουν την εγγύηση της αυτοδίκαιης επανένταξής τους στο θεσμικό όργανο από το οποίο προέρχονται²⁰³.

4.3. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής έχει ως αρμοδιότητα την έρευνα των καταγγελιών για περιπτώσεις κακοδιοίκησης στα πλαίσια της δράσης των ενωσιακών οργάνων, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το ΓΕΔ κατά την άσκηση των δικαστικών καθηκόντων τους²⁰⁴. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι ο Ε.Δ. δεν έχει αρμοδιότητα σε άλλες αρχές εκτός από τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Το άρθρο 2 παρ. 1 του Καταστατικού ορίζει με σαφή γλώσσα ότι «η δράση οιασδήποτε άλλης αρχής ή προσώπου δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο καταγγελίας στο Διαμεσολαβητή». Η διάταξη αυτή εξαιρεί επομένως τις εθνικές ή τοπικές αρχές, ακόμα κι αν οι καταγγελίες αφορούν την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου²⁰⁵, καθώς και άλλους διεθνείς οργανισμούς, όπως τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στο ίδιο πνεύμα, ο ΕΔ απαγορεύεται να «να παρέμβει σε διαδικασία εκκρεμούσα ενώπιον δικαστικής αρχής, ούτε να αμφισβητήσει το βάσιμο μιας δικαστικής απόφασης»²⁰⁶.

4.3.1 ΚΑΘ' ΥΛΗΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ

Ο όρος «κακοδιοίκηση» δεν επινοήθηκε στα πλαίσια του δικαίου της ΕΕ αλλά αποτελεί «εισαγωγή» από τα αναδυόμενα εθνικά δίκαια των διαμεσολαβητών. Ως εκ τούτου, ο όρος δεν είχε από την αρχή έναν ενωσιακό ορισμό στον οποίο παραπέμπει όταν αναθέτει στον Ε.Δ. να πολεμήσει εναντίον του. Ο Ε.Δ. θεώρησε στην πρώτη ετήσια έκθεσή του πως «προφανώς, περίπτωση κακής διοίκησης υπάρχει όταν ένα κοινοτικό θεσμικό όργανο ή οργανισμός δει ενεργεί σύμφωνα με τις συνθήκες και τις κοινοτικές πράξεις που το δεσμεύουν, ή αν δεν σέβεται τους κανόνες και τις αρχές

²⁰² Το άρθρο 10 παρ. 3 του Καταστατικού αναφέρει: «Τα άρθρα 12 έως και 15 και το άρθρο 18 του Πρωτοκόλλου περί των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εφαρμόζονται και για το Διαμεσολαβητή και τους υπαλλήλους και λοιπά μέλη του προσωπικού της Γραμματείας του»

²⁰³ Άρθρο 11 παρ. 3 του Καταστατικού

²⁰⁴ Άρθρο 228 παρ. 1 ΣΛΕΕ

²⁰⁵ Ετήσια Έκθεση 2012, σ. 15

²⁰⁶ Άρθρο 1 παρ. 3 του Καταστατικού. Οι περισσότεροι διαμεσολαβητές παγκοσμίως, δεν έχουν καμία δικαιοδοσία που να σχετίζεται με τα δικαστήρια. Ο λόγος εξαίρεσης της δικαστικής εξουσίας από τη δικαιοδοσία του διαμεσολαβητή είναι η διαφύλαξη της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης

του νόμου που ορίζει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο»²⁰⁷. Ανταποκρινόμενος στην πρόσκληση του ΕΚ να ορίσει με σαφήνεια τι σημαίνει κακοδιοίκηση, ο Διαμεσολαβητής διατύπωσε τον εξής ορισμό, με τρόπο ώστε να καλύπτει πτυχές που αφορούν τον σεβασμό του κράτους δικαίου, των αρχών της χρηστής διοίκησης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων²⁰⁸, τον οποίον επικρότησε το Κοινοβούλιο με ψήφισμά του, και με τον οποίο συμφώνησε και η Επιτροπή: «περίπτωση κακοδιοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει»²⁰⁹.

Δεν υπάρχει περίπτωση κακοδιοίκησης όμως, όταν η καταγγελία αναφέρεται σε αποφάσεις πολιτικού κι όχι διοικητικού χαρακτήρα, όπως, για παράδειγμα, οι αποφάσεις πολιτικής φύσης του ΕΚ και των επιτροπών του²¹⁰. Ομοίως, δεν εμπίπτουν στο πεδίο ελέγχου του παραλείψεις των κρατών μελών όσον αφορά την ορθή εφαρμογή ενωσιακής νομοθεσίας ή ενεργειών που παραβιάζουν την ενωσιακή νομοθεσία²¹¹.

Φαίνεται πως η κακοδιοίκηση θεωρείται από τον Διαμεσολαβητή ως μια πολύ ευρεία έννοια, σε αντιστοιχία και με τους εθνικούς ομολόγους του. Πράγματι, η ασαφής φύση του όρου είναι από τα στοιχεία που διακρίνουν το ρόλο του Διαμεσολαβητή από εκείνον του δικαστή²¹².

4.3.2. ΧΡΟΝΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ

Η παρ. 4 του άρθρου 2 του Καταστατικού απονέμει στο Διαμεσολαβητή περιορισμένη χρονική αρμοδιότητα: «Η καταγγελία πρέπει να υποβάλλεται εντός δύο ετών από το καταγγέλλον έλαβε γνώση των γεγονότων». Αυτό όμως είναι ένα επαρκές χρονικό διάστημα, συγκρινόμενο μάλιστα με το όριο του ενός έτους σε ορισμένες εθνικές νομοθεσίες. Υπάρχει όμως κάποια ευελιξία όσον αφορά την τήρηση της προθεσμίας των δύο ετών. Στην πρώτη έκθεσή του, ο ΕΔ έχοντας

²⁰⁷ Έκθεση για το έτος 1995, σελ. 10. Ενδεικτικά αναφέρονται οι διοικητικές παρατυπίες και παραλείψεις, η κατάχρηση εξουσίας, η αμέλεια, οι παράνομες διαδικασίες, η αδικία, η κακή λειτουργία ή αναρμοδιότητα, οι πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις, η δυνάμενη να αποφευχθεί καθυστέρηση και η έλλειψη ή άρνηση χορήγησης ενημέρωσης

²⁰⁸ Το άρθρο 41 του ΧΘΔ περιλαμβάνει το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

²⁰⁹ Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 15

²¹⁰ Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 15-16, Έκθεση για το έτος 1995, σελ. 17

²¹¹ Έκθεση για το έτος 1995, σελ. 18

²¹² Έκθεση για το έτος 1995, σελ. 10

επίγνωση του μικρού χρονικού διαστήματος που είχε περάσει από τη δημιουργία του θεσμού, έκρινε ότι θα ήταν σκληρό να εφαρμόσει αυστηρά αυτή τη διάταξη²¹³.

Στην παρ. 6 του άρθρου 2 του Καταστατικού προβλέπεται ότι «οι καταγγελίες που υποβάλλονται στο Διαμεσολαβητή δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα όσον αφορά τις προθεσμίες σχετικά με την άσκηση δικαστικής ή διοικητικής προσφυγής».

4.3.3. ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 4 του Καταστατικού, για την υποβολή καταγγελίας πρέπει να έχουν πραγματοποιηθεί τα ενδεδειγμένα διοικητικά διαβήματα προς τα ενδιαφερόμενα θεσμικά και άλλα όργανα. Αυτό σημαίνει ότι ο Ε.Δ. δεν λειτουργεί ως όργανο επίλυσης διαφορών σε πρώτο βαθμό. Αντιθέτως, οι καταγγέλλοντες πρέπει πρώτα να έρθουν σε επαφή με τους εμπλεκόμενους φορείς. Αυτό μπορεί να γίνει, για παράδειγμα, δι' αλληλογραφίας, τηλεφωνικώς ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, προκειμένου να υπάρξει δυνατότητα αντιμετώπισης του θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της καταγγελίας²¹⁴. Μόνο μετά από μη ικανοποιητική απάντηση μπορεί το άτομο να προσφύγει στον Ε.Δ.. Πρέπει να διευκρινιστεί ότι το κείμενο του Καταστατικού αναφέρεται σε «ενδεδειγμένα διοικητικά διαβήματα», αποκλείοντας τη δικαστική προσέγγιση.

Σε ό,τι αφορά τις εργασιακές σχέσεις μεταξύ θεσμικών οργάνων της Κοινότητας και των μονίμων ή λοιπών υπαλλήλων τους, η παρ. 8 του άρθρου 2 του Καταστατικού ορίζει ότι, πριν από την προσφυγή στο Διαμεσολαβητή, πρέπει να έχουν εξαντληθεί από τον ενδιαφερόμενο όλες οι εσωτερικές δυνατότητες απαίτησης ή διοικητικής προσφυγής, και ιδίως οι διαδικασίες των παρ. 1 και 2 του άρθρου 90 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων, και οι προθεσμίες απάντησης εκ μέρους της αρχής ζήτησαν να έχουν λήξει. Με αυτήν την προσέγγιση, ο Ε.Δ. αποφεύγει έναν αριθμό καταγγελιών, οι οποίες μπορούν να αντιμετωπιστούν άμεσα από τα οικεία όργανα. Ο σκοπός του Διαμεσολαβητή είναι να βοηθήσει κάποιον να ακουστεί, όταν δεν καταφέρνει να το κάνει μόνος του.

4.3.4. ΑΥΤΕΠΑΓΓΕΛΤΕΣ ΕΡΕΥΝΕΣ

Ένα από τα χαρακτηριστικά ενός μεγάλου αριθμού διαμεσολαβητών παγκοσμίως είναι ότι έχουν το δικαίωμα να ενεργούν, όχι μόνο κατόπιν καταγγελίας, αλλά και με δική τους πρωτοβουλία. Ο Ε.Δ. δεν αποτελεί εξαίρεση στο θέμα αυτό.

²¹³ Έκθεση για το έτος 1995, σελ. 12. Τονίζεται επίσης ότι το χρονικό περιθώριο των δύο ετών ισχύει μόνο για καταγγελίες που υποβάλλονται προς το Διαμεσολαβητή και όχι για τις αυτεπάγγελτες έρευνες

²¹⁴ Έκθεση για το έτος 1995, σελ. 12

Στην πραγματικότητα, το ίδιο το κείμενο, τόσο της Συνθήκης²¹⁵, όσο και του Καταστατικού²¹⁶, προτάσσουν τις έρευνες ίδια πρωτοβουλία σε σχέση με τις έρευνες βάσει καταγγελιών. Το γεγονός ότι διαθέτει αυτήν την εξουσία θεωρήθηκε ως ιδιαίτερα σκόπιμο, καθόσον οι πολίτες μπορεί να είναι λιγότερο ενημερωμένοι όσον αφορά τα δικαιώματά τους σε σχέση με τα θεσμικά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ από ό,τι με τις εθνικές διοικητικές αρχές²¹⁷. Είναι αλήθεια, ότι σε πολλές περιπτώσεις οι πολίτες είναι οι κύριοι παράγοντες στη διαδικασία αποκάλυψης της κακοδιοίκησης. Αυτή η τάση ισχύει και στην περίπτωση του Ε.Δ.. Το πρωταρχικό καθήκον του είναι να ερευνά καταγγελίες που υποβάλλονται σε αυτόν, ενώ η δυνατότητα να διενεργεί αυτεπάγγελτες έρευνες χρησιμοποιείται όπου μια σειρά από καταγγελίες έχουν εστιάσει την προσοχή σε ένα συγκεκριμένο όργανο ή έναν συγκεκριμένο τύπο διοικητικής δραστηριότητας, παρέχοντας λόγους να πιστευτεί ότι μια πιο γενική έρευνα θα πρέπει να διεξαχθεί.

Η δυνατότητα της αυτεπάγγελτης έρευνας είναι ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο για τον Ε.Δ.²¹⁸, ενώ τυχόν αδυναμία να δράσει αυτοβούλως θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένδειξη αδράνειας.

4.4. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ

4.4.1. ΠΡΟΣΩΠΑ ΠΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥΝΤΑΙ ΝΑ ΥΠΟΒΑΛΛΟΥΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ

Το τρίτο εδάφιο του άρθρου 24 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται στον Διαμεσολαβητή που θεσμοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 228». Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 228 ΣΛΕΕ, ο Ε.Δ. είναι αρμόδιος να δέχεται καταγγελίες και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος.

Αν και θεωρείται ως προστάτης της ιδιότητας του ευρωπαϊού πολίτη, ο Διαμεσολαβητής καλύπτει επίσης και πολίτες τρίτων κρατών που κατοικούν στο έδαφος της Ένωσης, καθώς το κύριο μέλημά του είναι η κακοδιοίκηση ως τέτοια κι όχι κατ' ανάγκη σε σύνδεση με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Η δυνατότητα των μη

²¹⁵ Άρθρο 228 παρ. 1 ΣΛΕΕ

²¹⁶ Άρθρο 3 παρ. 1

²¹⁷ Έκθεση για το έτος 1995, σελ. 13

²¹⁸ Κατά το έτος 2012, ο Ε.Δ. ξεκίνησε 2 αυτεπάγγελτες έρευνες, εξετάζοντας περιπτώσεις ενδεχόμενης κακοδιοίκησης που τέθηκαν υπόψη του από πρόσωπα τα οποία δεν δικαιούνται να υποβάλλουν καταγγελία, κάνοντας χρήση του δικαιώματος που έχει να διενεργεί αυτεπάγγελτες έρευνες. Επιπρόσθετα, κινήθηκαν ακόμη πέντε αυτεπάγγελτες έρευνες για την επίλυση ενδεχόμενων συστημικών προβλημάτων των οργάνων της ΕΕ και οκτώ αυτεπάγγελτες έρευνες στο πλαίσιο των επισκέψεων του Διαμεσολαβητή στους οργανισμούς της ΕΕ. Βλ. και Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 17

ευρωπαϊών πολιτών να προσφεύγουν στον Ε.Δ. χρησιμοποιήθηκε, κατά την περίοδο που καλύπτεται από την τελευταία του έκθεση, από 138 άτομα (5,7% των αναφορών) από «άλλα κράτη»²¹⁹. Αυτό είναι ένα σημάδι της αυξανόμενης τάσης για την ενσωμάτωση των πολιτών εκτός ΕΕ και την ενδυνάμωση των δικαιωμάτων τους εντός της Ένωσης.

4.4.2. ΑΜΕΣΗ ΚΑΙ ΕΜΜΕΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Ο Ε.Δ. προσεγγίζεται, με σκοπό την υποβολή καταγγελίας απευθείας ή μέσω μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²²⁰. Η διάταξη αυτή συνδυάζει την άμεση πρόσβαση που συναντάται στους περισσότερους διαμεσολαβητές, με την έμμεση πρόσβαση που ισχύει για μικρότερο αριθμό διαμεσολαβητών²²¹. Ο Ε.Δ. είναι μία μη πολιτική οντότητα, ενώ οι ευρωβουλευτές αντιπροσωπεύουν πολίτες, κόμματα και ομάδες συμφερόντων. Ως εκ τούτου, η προσέγγιση του Ε.Δ. μέσω ευρωβουλευτών θα μπορούσε να έχει και αρνητικές επιπτώσεις. Στην ίδια οπτική γωνία, με την έμμεση πρόσβαση, ο Διαμεσολαβητής δεν παρουσιάζεται ως φιλικός και ανοιχτός προς τους πολίτες, ιδιότητες που ως θεσμός οφείλει να έχει.

Από την άλλη πλευρά, οι ευρωβουλευτές μπορούν να ενημερώσουν και να δώσουν συμβουλές σχετικά με τις αρμοδιότητες και το πεδίο δράσης του Διαμεσολαβητή, καθώς και σχετικά με την με την έκβαση της καταγγελίας. Μπορούν επίσης να βοηθήσουν στη σύνταξη και την ορθή διατύπωση της καταγγελίας. Με τον τρόπο αυτό τα μέλη του ΕΚ αντιπροσωπεύουν ένα προκαταρκτικό φίλτρο του παραδεκτού των καταγγελιών και βοηθούν και αποφορτίζουν τον Ε.Δ. από μεγάλο όγκο καταγγελιών που θα κρίνονταν τελικώς ως μη παραδεκτές.

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει καθαρό προβάδισμα έναντι τόσο των άμεσα όσο και των έμμεσα προσβάσιμων ομολόγων του, καθώς συνδυάζει τη διαφάνεια της άμεσης πρόσβασης με τα θετικά χαρακτηριστικά της έμμεσης και είναι στην ευχέρεια του καταγγέλλοντος αν θα προσφύγει απευθείας στον Ε.Δ. ή θα επιδιώξει τη συμβουλή ενός μέλους του ΕΚ για την προώθηση της καταγγελίας. Το πιο θετικό χαρακτηριστικό της έμμεσης πρόσβασης είναι ότι οι βουλευτές δεν μπορούν να ασκήσουν καμία λογοκρισία επί των καταγγελιών. Παρόλο που δεν γίνεται καμία αναφορά στα νομικά κείμενα, οι ευρωβουλευτές μπορούν, ωστόσο, ελεύθερα να ενημερώνουν τους καταγγέλλοντες ότι η καταγγελία τους μπορεί να

²¹⁹ Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 22

²²⁰ Άρθρο 228 παρ. 1 ΣΛΕΕ

²²¹ Δύο από τα πιο αξιοσημείωτα παραδείγματα έμμεσης πρόσβασης σε διαμεσολαβητή είναι ο Γάλλος «Mediateur de la Republique» και ο Βρετανός «Parliamentary Commissioner for Administration»

κριθεί απαράδεκτη και να τους συμβουλευσουν να ανακατευθύνουν την καταγγελία τους ή να εξαντλήσουν τα διαθέσιμα διοικητικά μέσα.

Στην πράξη, παρόλο που ο καταγγέλλων έχει τη δυνατότητα να υποβάλει την καταγγελία του μέσω ενός ευρωβουλευτή, ο Διαμεσολαβητής λαμβάνει πολύ σπάνια καταγγελίες με αυτόν τον τρόπο²²². Αυτό θα μπορούσε να μεταφραστεί ως την ανάγκη του ευρωπαίου πολίτη να εκφράζεται χωρίς ενδιάμεσο, ωστόσο αυτή θα μπορούσε να είναι και η αιτία του ασυνήθιστου ποσοστού των απαράδεκτων καταγγελιών.

4.4.3. ΜΟΡΦΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑΣ

Σε πολλές χώρες που λειτουργεί ο θεσμός του διαμεσολαβητή, η διαδικασία της καταγγελίας είναι αρκετά άτυπη. Ωστόσο, ορισμένες απαιτήσεις, όπως το όνομα του καταγγέλλοντος και, προφανώς, το αντικείμενο της καταγγελίας, είναι υποχρεωτικές²²³. Σε ενωσιακό επίπεδο, ούτε οι Συνθήκες, ούτε το Καταστατικό είναι ιδιαίτερα σαφή σχετικά με τη μορφή και το περιεχόμενο των καταγγελιών. Το δεύτερο μόνο αναφέρει ότι στην καταγγελία εμφανίζεται το θέμα της, καθώς και η ταυτότητα του καταγγέλλοντος²²⁴. Δεν παρέχονται άλλου είδους πληροφορίες, όπως, για παράδειγμα, η γραπτή μορφή ή η γλώσσα της καταγγελίας. Στο φυλλάδιο «Οδηγός και έντυπο καταγγελίας»²²⁵, που έχει εκδώσει το γραφείο του Διαμεσολαβητή, φαίνεται η επίσημη πολιτική σχετικά με το θέμα αυτό. Οι καταγγέλλοντες συμβουλευονται να απευθύνονται στον Ε.Δ. με απλή επιστολή ή συμπληρώνοντας το συνημμένο έντυπο, προσδιορίζοντας σαφώς την ταυτότητά τους, το θεσμικό όργανο ή τον οργανισμό της ΕΕ εναντίον του οποίου στρέφεται η καταγγελία, καθώς και τη βάση της καταγγελίας. Η ηλεκτρονική μορφή του εντύπου καταγγελίας είναι διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

Ο Ε.Δ. μπορεί να βρεθεί ενώπιον ανωνύμων καταγγελιών. Δεδομένου ότι, βάσει του Καταστατικού, η ταυτότητα του καταγγέλλοντος πρέπει να είναι γνωστή,

²²² Ήδη στο τέλος του 1995, μόνο 8 καταγγελίες κατατέθηκαν με αυτόν τον τρόπο από σύνολο 298 καταγγελιών. Η τελευταία έκθεση δεν κάνει αναφορά σε αντίστοιχες καταγγελίες

²²³ Στην Ισπανία, αν και η καταγγελία πρέπει να είναι γραπτή, υπάρχει μια επείγουσα διαδικασία υποβολής τηλεφωνικής καταγγελίας, με την γραπτή καταγγελία να υποβάλλεται αργότερα. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η καταγγελία πρέπει να είναι γραπτή και οι ενδιαφερόμενοι είναι ελεύθεροι να χρησιμοποιήσουν ή όχι μια ειδική φόρμα. Με την ευκαιρία της πέμπτης Διεθνούς Διάσκεψης των Διαμεσολαβητών, ένας Βρετανός ομιλητής επεσήμανε ένα πολύ ασυνήθιστο τρόπο υποβολής παραπόνων: στο πίσω μέρος των πακέτων τσιγάρων. Δεδομένου ότι αυτές οι ασυνήθιστες καταγγελίες ήταν σε γραπτή μορφή, θεωρήθηκαν ως αποδεκτές

²²⁴ Άρθρο 2 παρ. 3 του Καταστατικού

²²⁵ http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1225877109138_help_el.pdf&type=pdf&download=true&lang=el

μια ανώνυμη καταγγελία είναι απαράδεκτη. Υπάρχει, εντούτοις, η δυνατότητα ο καταγγέλλων να ζητήσει η καταγγελία να παραμείνει εμπιστευτική²²⁶. Ωστόσο, αν μία ανώνυμη καταγγελία έχει κατατεθεί και το αντικείμενό της είναι πολύ σοβαρό, θα ήταν ενδεδειγμένο ο ΕΔ να κινήσει τη διαδικασία έρευνας αυτεπαγγέλτως.

4.4.3. ΜΗ ΠΑΡΑΔΕΚΤΕΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 7 του Καταστατικού, «εάν ο Διαμεσολαβητής, λόγω εκκρεμούσας ή περατωθείσας δικαστικής διαδικασίας ως προς τα προβαλλόμενα πραγματικά περιστατικά, οφείλει να κηρύξει την καταγγελία απαράδεκτη ή να θέσει τέλος στην εξέτασή της, τα αποτελέσματα των ερευνών τις οποίες ενδεχομένως διεξήγαγε προηγουμένως τίθενται στο αρχείο». Οι δικαστικές διαδικασίες δεν είναι ο μόνος λόγος για να κηρυχθεί μια καταγγελία μη παραδεκτή. Η ίδια τύχη επιφυλάσσεται για τις καταγγελίες που δεν ανταποκρίνονται σε άλλες νομικές απαιτήσεις, όπως η ταυτότητα του ενδιαφερόμενου και το θέμα της καταγγελίας²²⁷, η χρονική στιγμή υποβολής και η προηγούμενη άσκηση ενδεδειγμένων διοικητικών διαβημάτων²²⁸, ή τα θέματα εκτός δικαιοδοσίας του Ε.Δ. Οι καταγγελίες σχετικά με εργασιακές σχέσεις μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και των μονίμων ή λοιπών υπαλλήλων τους, κρίνονται ως απαράδεκτες αν δεν έχουν εξαντληθεί προηγουμένως οι εσωτερικές δυνατότητες απαίτησης ή διοικητικής προσφυγής²²⁹. Ο Διαμεσολαβητής προβαίνει σε πολύ προσεκτική εξέταση προτού αναλάβει οποιαδήποτε δράσει έναντι όσων φέρονται ότι ασκούν κακοδιοίκηση.

Σε σχέση με τους εθνικούς διαμεσολαβητές, ο αριθμός των καταγγελιών που έχουν απορριφθεί από τον Ε.Δ. ως απαράδεκτες ή εκτός του πεδίου αρμοδιοτήτων του είναι πολύ μεγάλος²³⁰. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην καινοτομία του Διαμεσολαβητή σε ενωσιακό επίπεδο, καθώς οι πολίτες είναι απληροφόρητοι των δικαιοδοτικών ορίων που επιβάλλονται²³¹. Με το πέρασμα του χρόνου και με την εξοικείωση των πολιτών με το θεσμό, αυξάνεται και η αντίληψη σχετικά με τις πραγματικές εξουσίες του Διαμεσολαβητή. Προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των ανωτέρω καταγγελιών, είναι καθήκον του Ε.Δ. να καταστήσει το έργο του πιο σαφές

²²⁶ Άρθρο 2 παρ. 3 του Καταστατικού

²²⁷ Άρθρο 2 παρ. 3 του Καταστατικού

²²⁸ Άρθρο 2 παρ. 4 του Καταστατικού

²²⁹ Άρθρο 2 παρ. 8 του Καταστατικού

²³⁰ Από τις υποθέσεις που εξετάστηκαν κατά το 2012, σε σύνολο 740 καταγγελιών, 228 κρίθηκαν ως απαράδεκτες, ενώ 1.720 καταγγελίες κρίθηκαν εκτός του πεδίου αρμοδιοτήτων του Ε.Δ.

²³¹ Οι περισσότερες απαράδεκτες καταγγελίες των πρώτων χρόνων του θεσμού αφορούσαν εικαζόμενες περιπτώσεις κακοδιοίκησης εκ μέρους των εθνικών αρχών

και προσιτό στο κοινό και είναι καθήκον του κοινού να ενημερωθεί σχετικά με τις αρμοδιότητες και τη διαδικασία.

4.5. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Ο βασικός διαδικαστικός αλγόριθμος σύμφωνα με τον οποίο ο Ε.Δ. διεξάγει τις έρευνές του, περιγράφεται στη Συνθήκη και στο Καταστατικό. Εκκίνηση αποτελεί η κατάθεση της καταγγελίας, απευθείας από τον ενδιαφερόμενο ή από μέλος του ΕΚ. Εναλλακτικά, ο Διαμεσολαβητής αποφασίζει να διεξάγει μία έρευνα με δική του πρωτοβουλία. Όλες οι αναφορές που αποστέλλονται στον Διαμεσολαβητή καταχωρίζονται και πιστοποιείται η παραλαβή τους συνήθως εντός μίας εβδομάδας από αυτήν. Ο ενδιαφερόμενος ενημερώνεται με επιστολή βεβαίωσης της παραλαβής, στην οποία αναφέρονται μεταξύ άλλων τα σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης της αναφοράς του καθώς και το όνομα και ο αριθμός τηλεφώνου του νομικού συμβούλου που τη χειρίζεται²³².

Εν συνεχεία, η καταγγελία εξετάζεται επί του παραδεκτού. Σύμφωνα με το άρθρο 228 παρ.2 εδάφιο δεύτερο ΣΛΕΕ, ο Ε.Δ. διεξάγει τις έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες. Η διάταξη αυτή συνεπάγεται τον αποκλεισμό καταγγελιών που είναι προδήλως αβάσιμες ή καταγγελιών που δεν περιέχουν επαρκείς λόγους για να αποτελέσουν τη βάση για περαιτέρω έρευνα. Η εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για την εξεύρεση «δικαιολογίας» πριν από την έναρξη μιας έρευνας ισχύει τόσο για τις έρευνες που στηρίζονται σε καταγγελία, όσο και για τις αυτεπάγγελτες έρευνες. Στη δεύτερη περίπτωση, ο Διαμεσολαβητής λειτουργεί ως «λογοκριτής» του εαυτού του²³³.

Πριν την εξέταση της καταγγελίας επαληθεύεται ότι ο καταγγέλλων έχει δικαίωμα πρόσβασης στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, ότι ο η καταγγελία έχει τα απαιτούμενα στοιχεία και ότι η περίπτωση κακοδιοίκησης που αναφέρεται εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Ε.Δ.²³⁴. Ο Διαμεσολαβητής εξετάζει το κατά πόσον

²³² Ετήσια Έκθεση 2012, σ. 17-18

²³³ Αυτός ο αυτοέλεγχος συνιστάται επίσης και στους καταγγέλλοντες, πριν από την αποστολή μιας καταγγελίας γιατί μπορεί μειώσει σημαντικά τον αριθμό των μη παραδεκτών καταγγελιών που λαμβάνει ο Διαμεσολαβητής

²³⁴ Για να μπορεί να ενημερώνει τους ενδιαφερόμενους όσο το δυνατόν ταχύτερα όταν δεν δύναται να εξετάσει την αναφορά τους, ο Διαμεσολαβητής αποφάσισε το 2011 να εξορθολογίσει την εξέταση των αναφορών που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητές του. Αρμόδιο για τον χειρισμό αυτών των αναφορών είναι πλέον το Μητρώο, το οποίο εξηγεί στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο τους λόγους για τους οποίους η αναφορά του δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή και τη διαβιβάζει, εφόσον αυτό είναι

ικανοποιεί τα κριτήρια του παραδεκτού και αποφασίζει, συνήθως εντός ενός μήνα, την έναρξη ή μη της έρευνας. Εάν δεν κινηθεί διαδικασία έρευνας, ενημερώνεται αιτιολογημένα ο ενδιαφερόμενος. Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 2 του Καταστατικού, ο Ε.Δ. μπορεί να συμβουλευτεί τον καταγγέλλοντα να απευθυνθεί σε άλλη αρχή.

Σε περίπτωση που ο Διαμεσολαβητής κρίνει απαραίτητη τη διενέργεια έρευνας, «διενεργεί κάθε έρευνα που κρίνει αναγκαία για τη διαλεύκανση ενδεχομένων περιπτώσεων κακοδιοίκησης κατά τη δράση των κοινοτικών θεσμικών και άλλων οργάνων, ιδία πρωτοβουλία ή κατόπιν καταγγελίας. Ενημερώνει σχετικώς το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο ή οργανισμό, που μπορεί να απευθύνει στο Διαμεσολαβητή κάθε χρήσιμη παρατήρηση»²³⁵. Μεταξύ άλλων, μπορεί να καλέσει τον ενδιαφερόμενο να υποβάλλει διευκρινίσεις και περαιτέρω πληροφορίες, να διεξάγει επιτόπιες έρευνες, να προβεί σε εξέταση εγγράφων και ακρόαση μαρτύρων ή να επικοινωνήσει ανεπίσημα με το ενωσιακό όργανο για την εξεύρεση λύσης²³⁶. Εάν το κρίνει απαραίτητο για την επιτυχή έκβαση μιας έρευνας, ο Ε.Δ. μπορεί να αναθέσει την εκπόνηση μελετών ή τη σύνταξη εκθέσεων εμπειρογνομόνων. Κατά τη διάρκεια μιας έρευνας, ο Διαμεσολαβητής ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για κάθε νέα ενέργεια στην οποία προβαίνει. Σύμφωνα με το άρθρο 228 παρ. 1 ΣΛΕΕ, εάν ο Διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό, το οποίο έχει στη διάθεσή του προθεσμία τριών μηνών για να εκθέσει τη γνώμη του σε αυτόν.

Η παρ. 2 του άρθρου 3 του Καταστατικού του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή ορίζει ότι τα θεσμικά ή άλλα όργανα της Ένωσης υποχρεούνται να παρέχουν σε αυτόν τις πληροφορίες που τους ζητεί και να του επιτρέπουν την πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα. Οι μόνοι λόγοι που μπορούν να επικαλεστούν για άρνηση είναι για διαβαθμισμένες πληροφορίες ή έγγραφα, ιδίως ευαίσθητα έγγραφα κατά την έννοια του άρθρου 9 του Κανονισμού 1049/2001 και η πρόσβαση υπόκειται στην τήρηση των κανόνων περί ασφαλείας που ισχύουν στο σχετικό θεσμικό όργανο ή οργανισμό. Όταν έχουν αίτημα για πρόσβαση σε έγγραφα που προέρχονται από ένα κράτος μέλος και καλύπτονται από απόρρητο δυνάμει νομοθετικής ή κανονιστικής διάταξης, τα θεσμικά ή άλλα όργανα επιτρέπουν την πρόσβαση μόνο αφού λάβουν την

εφικτό, στην αρμόδια υπηρεσία ή συμβουλευτεί τον ενδιαφερόμενο σχετικά με το πού να απευθυνθεί. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υποβάλλουν στον Διαμεσολαβητή αιτιολογημένο αίτημα επανεξέτασης

²³⁵ Άρθρο 228 παρ. 1 ΣΛΕΕ και άρθρο 3 παρ. 1 του Καταστατικού

²³⁶ Ετήσια Έκθεση 2012, σ. 18

προηγούμενη συγκατάθεση του εν λόγω κράτους μέλους. Άλλα έγγραφα που προέρχονται από ένα κράτος μέλος, χορηγούνται στον Ε.Δ. από τα θεσμικά ή άλλα όργανα της ΕΕ αφού πρώτα ειδοποιηθεί σχετικά το εν λόγω κράτος μέλος. Και στις δύο περιπτώσεις, ο Διαμεσολαβητής δεν επιτρέπεται να αποκαλύψει το περιεχόμενο αυτών των εγγράφων.

Ο Ε.Δ. έχει την εξουσία να ζητήσει από τους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό των ενωσιακών θεσμικών οργάνων και αρχών να καταθέσουν ως μάρτυρες. Κατά την κατάθεσή τους δεσμεύονται από το επαγγελματικό απόρρητο και από τους σχετικούς κανόνες του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης. Ο Διαμεσολαβητής μπορεί να αποφασίσει ότι το πρόσωπο που καταθέτει στοιχεία πρέπει να πράξει με τρόπο εμπιστευτικό.

Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 3 του Καταστατικού, οι αρχές των κρατών μελών έχουν την υποχρέωση να παρέχουν στο Διαμεσολαβητή, μετά από αίτησή του, κάθε πληροφορία που μπορεί να συμβάλει στη διαλεύκανση υποθέσεων κακοδιοίκησης εκ μέρους ενωσιακών θεσμικών ή άλλων οργάνων, υπό την προϋπόθεση ότι οι πληροφορίες αυτές δεν καλύπτονται από νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις περί απορρήτου ή από άλλες διατάξεις που εμποδίζουν την κοινοποίησή τους. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, ωστόσο, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να λάβει τις πληροφορίες από το οικείο κράτος μέλος υπό τον όρο ότι θα δεσμευτεί να μην κοινοποιήσει το περιεχόμενό τους.

Ο Ε.Δ. ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για περιπτώσεις που δεν του παρέχεται η αιτούμενη συνδρομή. Στην περίπτωση αυτή, το ΕΚ «προβαίνει στα κατάλληλα διαβήματα»²³⁷.

Το άρθρο 3 του Καταστατικού προβλέπει στις παρ. 5 και 6 το επόμενο βήμα τις διαδικασίας. Στο μέτρο του δυνατού, ο Διαμεσολαβητής αναζητεί, από κοινού με το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο ή οργανισμό, λύση ικανή να εξαλείψει τις περιπτώσεις κακής διοίκησης και να ικανοποιήσει τον καταγγέλλοντα. Στο σημείο αυτό αποκαλύπτεται η διαμεσολαβητική δράση του Ε.Δ., ο οποίος προσπαθεί να επιτύχει γρήγορη και φιλική διευθέτηση των διαφορών, φέρνοντας τις δύο πλευρές πιο κοντά με σκοπό την αμοιβαία κατανόηση την ισότητα και τη δικαιοσύνη. Όταν ανακαλύψει κρούσμα κακοδιοίκησης, το θέτει υπόψη του σχετικού θεσμικού οργάνου ή οργανισμού, υποβάλλοντας ενδεχομένως σχέδια συστάσεων.

²³⁷ Άρθρο 3 παρ. 4 του Καταστατικού.

Σε περίπτωση που δεν είναι εφικτός ο φιλικός διακανονισμός ή η προσπάθεια επίτευξής του αποβεί άκαρπη, ο Ε.Δ. μπορεί να διατυπώσει επικριτική παρατήρηση προς το εμπλεκόμενο όργανο ή να συντάξει σχέδιο σύστασης. Ο Διαμεσολαβητής διατυπώνει συνήθως επικριτική παρατήρηση όταν δεν είναι πλέον δυνατόν το εμπλεκόμενο όργανο να εξαλείψει το κρούσμα κακοδιοίκησης, όταν η εν λόγω περίπτωση κακοδιοίκησης φαίνεται να μην έχει γενικές επιπτώσεις, και όταν δεν απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες από τον Διαμεσολαβητή. Επικριτική παρατήρηση διατυπώνεται, επίσης, εάν ο Διαμεσολαβητής θεωρήσει άσκοπη την εκπόνηση σχεδίου σύστασης, όταν το εμπλεκόμενο όργανο απορρίπτει το σχέδιο σύστασης ή όταν ο Διαμεσολαβητής δεν κρίνει πρόσφορη την υποβολή ειδικής έκθεσης προς το Κοινοβούλιο²³⁸. Σε περιπτώσεις όπου το εμπλεκόμενο όργανο είναι σε θέση να εξαλείψει το κρούσμα κακοδιοίκησης ή όταν η μορφή κακοδιοίκησης είναι ιδιαίτερα σοβαρή ή ενέχει γενικότερες επιπτώσεις, ο Διαμεσολαβητής συνήθως συντάσσει σχέδιο σύστασης προς το εμπλεκόμενο όργανο κατά του οποίου στρέφεται η αναφορά. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 6 του Καταστατικού, το όργανο πρέπει να αποστείλει αιτιολογημένη γνώμη εντός τριμήνου.

Η έκθεση είναι το τελικό στάδιο της διαδικασίας. Το άρθρο 228 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει ότι ο Διαμεσολαβητής διαβιβάζει έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς το οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό. Η υποβολή της έκθεσης αυτής στο ΕΚ αποτελεί το τελευταίο ουσιαστικό μέτρο στο οποίο προβαίνει ο Ε.Δ. κατά την εξέταση μιας υπόθεσης και είναι το ισχυρότερο μέσο που έχει στη διάθεσή του. Η παρ. 7 του άρθρου 3 του Καταστατικού προβλέπει ότι η έκθεση μπορεί να περιέχει και σχετικές συστάσεις. Ένα άλλο καθήκον του Ε.Δ. σε αυτή την τελική φάση είναι να ενημερώσει το πρόσωπο που κατέθεσε την καταγγελία για το αποτέλεσμα της έρευνας, για τη γνώμη του ενδιαφερόμενου θεσμικού οργάνου ή οργανισμού, καθώς και για τις συστάσεις που ενδεχομένως έχει διατυπώσει ο Διαμεσολαβητής²³⁹.

²³⁸ Η διατύπωση επικριτικής παρατήρησης δεν συνιστά επανόρθωση για τον ενδιαφερόμενο. Με την επικριτική παρατήρηση επισημαίνονται στο εμπλεκόμενο όργανο τα σφάλματά του, έτσι ώστε να αποφύγει παρόμοια κρούσματα κακοδιοίκησης στο μέλλον

²³⁹ Δύο επισημάνσεις πρέπει να σημειωθούν σχετικά με την τελική αυτή φάση. Η πρώτη είναι ότι η έκθεση που αποστέλλεται στο ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο ή οργανισμό και στο ΕΚ δεν είναι ίδια με την ετήσια έκθεση. Η δεύτερη επισημάνση είναι ο εξωστρεφής χαρακτήρας του Διαμεσολαβητή σε σχέση με τον καταγγέλλοντα, ο οποίος έχει μια κεντρική θέση στη διαδικασία, καθώς ακόμα και μετά την κατάθεση της καταγγελίας, η επαφή μεταξύ του καταγγέλλοντος και του Διαμεσολαβητή παραμένει πολύ στενή

4.6. ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής συντάσσει δύο είδη εκθέσεων: ειδικές και ετήσιες. Οι ειδικές εκθέσεις, σύμφωνα με το άρθρο 228 παρ. 1 ΣΛΕΕ, διαβιβάζονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό. Οι εκθέσεις αυτές αντιπροσωπεύουν τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την έρευνα για τη συγκεκριμένη περίπτωση. Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 3 του Καταστατικού, η έκθεση μπορεί να περιέχει και τις συστάσεις του Διαμεσολαβητή. Αντιστοίχως, το τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 228 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η ετήσια έκθεση για τα αποτελέσματα των ερευνών υποβάλλεται στο ΕΚ. Το άρθρο 3 παρ. 8 του Καταστατικού προβλέπει περαιτέρω ότι η έκθεση αυτή υποβάλλεται στο τέλος κάθε ετήσιας συνόδου.

Η υποβολή της ετήσιας έκθεσης είναι ένα κοινό χαρακτηριστικό των διαμεσολαβητών σε παγκόσμιο επίπεδο. Αυτό το χαρακτηριστικό είναι ταυτόχρονα δικαίωμα και καθήκον. Ως δικαίωμα, τονίζει τη σημασία της δημοσιότητας που δίνεται στην ετήσια έκθεση, καθώς η δυνατότητα να γνωστοποιεί σε ευρεία κλίμακα τα ευρήματά του είναι το κύριο όπλο που μπορεί να έχει ο Διαμεσολαβητής. Δεν είναι καλό σημάδι για ένα ευρωπαϊκό όργανο ή οργανισμό να αναφέρεται στην έκθεση του Διαμεσολαβητή. Ως εκ τούτου, η έκθεση έχει και έναν προληπτικό ρόλο. Ως καθήκον, ο Διαμεσολαβητής είναι εξουσιοδοτημένος από το ΕΚ, και είναι φυσικό να λογοδοτεί στο υπεύθυνο για το διορισμό του όργανο²⁴⁰. Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπεύθυνη για τις σχέσεις του Κοινοβουλίου με τον Διαμεσολαβητή είναι η Επιτροπή Αναφορών.

Στις 22 Απριλίου 1996, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής παρουσίασε την πρώτη του ετήσια έκθεση. Αν και ολιγοσέλιδη, δεν περιελάμβανε μόνο τα αποτελέσματα των ερευνών του, αλλά και άλλα σημαντικά θέματα όπως πρακτικές πληροφορίες σχετικά με το νέο αυτό θεσμό, σχέσεις με τα κοινοτικά όργανα και τους εθνικούς διαμεσολαβητές, παραρτήματα, καθώς και μια ομιλία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή ενώπιον του ΔΕΚ. Από τότε, οι ετήσιες εκθέσεις έχουν εξελιχθεί σημαντικά, τόσο σε

²⁴⁰ Σε συνεδρίαση της Επιτροπής Αναφορών, στις 12 Οκτωβρίου 2005, ο Διαμεσολαβητής δεσμεύτηκε, σύμφωνα με το άρθρο 205 παράγραφος 3 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου, να παρίσταται ενώπιον της επιτροπής οσάκις υποβάλλει ειδική έκθεση προς το Κοινοβούλιο.

επίπεδο παρουσίασης και δομής, όσο και σε επίπεδο περιεχομένου, αντικατοπτρίζοντας την επικοινωνιακή στρατηγική του θεσμού²⁴¹.

4.7. ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΟΥ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ ΜΕ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Για την εκπλήρωση της αποστολής του να βοηθήσει τους ευρωπαίους πολίτες να διεκδικούν τα δικαιώματά τους που απορρέουν από την ενωσιακή νομοθεσία, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής συνεργάζεται στενά με την Επιτροπή Αναφορών του ΕΚ και τους εθνικούς διαμεσολαβητές και συναφή όργανα των κρατών μελών.

4.7.1. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΟΥΣ ΕΘΝΙΚΟΥΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΕΣ

Η στενή συνεργασία μεταξύ του ευρωπαίου και των εθνικών διαμεσολαβητών δεν είναι απλά επιθυμητή αλλά έχει και νομική βάση. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του Καταστατικού, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να συνεργάζεται με τις ανάλογες αρχές που υπάρχουν στα κράτη μέλη, τηρουμένων των ισχυουσών εθνικών νομοθεσιών. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν καθιερώσει το θεσμό του διαμεσολαβητή σε κεντρικό επίπεδο, ενώ ορισμένα διαθέτουν περιφερειακούς, τοπικούς ή εξειδικευμένους διαμεσολαβητές. Η σχέση μεταξύ του Ε.Δ. και των ομολόγων του είναι πολύ σημαντική, καθώς οι εθνικοί διαμεσολαβητές λειτουργούν ως ο πρώτος βαθμός ενός πολυπρόσωπου ευρωπαίου διαμεσολαβητή. Η στενή και μόνιμη σχέση μεταξύ τους είναι αναγκαία καθώς οι πολίτες δεν κάνουν πάντα σαφή διάκριση μεταξύ των πράξεων της εθνικής και της ενωσιακής διοίκησης. Επιπρόσθετα, οι εθνικοί διαμεσολαβητές συμμετέχουν όλο και περισσότερο σε θέματα που αφορούν την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τις εθνικές διοικήσεις. Για το λόγο αυτό, ο πολίτης δεν έχει πάντα σαφή αντίληψη για το πού θα απευθυνθεί σε περίπτωση κακοδιοίκησης, με αποτέλεσμα πολλοί ενδιαφερόμενοι να στρέφονται στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή όταν αντιμετωπίζουν προβλήματα με εθνικά, περιφερειακά ή τοπικά διοικητικά όργανα. Η έννοια του άρθρου 5 παρ. 1 του Καταστατικού είναι ότι ο Ε.Δ. δεν είναι ιεραρχικά ανώτερος από τους εθνικούς διαμεσολαβητές, αλλά εργάζονται σε ισότιμη βάση δίχως να δίνουν εντολές ο ένας στον άλλον. Η συνεργασία μεταξύ των δύο πλευρών μπορεί να περιλαμβάνει ανταλλαγή πληροφοριών ή συζήτηση επί των προβλημάτων και, πέραν τούτου, ο Ε.Δ.

²⁴¹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την διαχρονική εξέλιξη των ετησίων εκθέσεων του Ε.Δ., βλ. Vogiatzis, N. (2014), Communicating the European Ombudsman's Mandate: An Overview of the Annual Reports, σελ. 105-123

μπορεί να χρησιμεύσει στους ομολόγους του ως εμπειρογνώμονας του ενωσιακού δικαίου. Σημειώνεται ότι εξίσου σημαντική είναι και η συνεργασία μεταξύ των εθνικών διαμεσολαβητών.

Στην πράξη, η συνεργασία αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών²⁴². Στο δίκτυο αυτό, το οποίο ιδρύθηκε το 1996 και διαθέτει επί του παρόντος 99 γραφεία σε 35 ευρωπαϊκές χώρες, συμμετέχουν οι εθνικοί και περιφερειακοί διαμεσολαβητές και τα συναφή όργανα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των υποψήφιων για προσχώρηση στην ΕΕ χωρών, άλλων χωρών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή/και του χώρου Σένγκεν, όπως επίσης και ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Δίκτυο χρησιμεύει ως αποτελεσματικός μηχανισμός για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με το δίκαιο της ΕΕ, όπως και βέλτιστων πρακτικών, μέσω σεμιναρίων και συναντήσεων, μέσω της έκδοσης εξαμηνιαίου ενημερωτικού δελτίου, καθώς και μέσω ενός εξωτερικού ηλεκτρονικού δικτύου συζήτησης και ανταλλαγής πληροφοριών.

4.7.2. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΑ ΕΝΩΣΙΑΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Οι ευρωπαίοι πολίτες έχουν πολλές δυνατότητες για να εκφράσουν τη δυσαρέσκειά τους για τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται το ευρωπαϊκό δίκαιο και να ζητήσουν ικανοποίηση. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής είναι μόνο ένα από τα εν λόγω μέσα και, ως μέρος ενός πολύπλοκου συστήματος έννομης προστασίας, πρέπει να αλληλεπιδρά με τα άλλα θεσμικά όργανα κατά τρόπο μη αντιφατικό. Ο Ε.Δ. συνεργάζεται σε μεγάλο βαθμό με τα θεσμικά και λοιπά όργανα της ΕΕ. Από την αρχή λειτουργίας του θεσμού συμφωνήθηκε ότι η βάση της συνεργασίας αυτής πρέπει να είναι καλόπιστη και ευέλικτη. Η συνεργασία περιλαμβάνει ανταλλαγή πληροφοριών, απόψεων και συμβουλών, με σκοπό την αντιμετώπιση των καταγγελιών των πολιτών με πιο αποτελεσματικό τρόπο, τη βελτίωση της ποιότητας της διοίκησης και τη διασφάλιση της κατάλληλης συνέχειας σε ό,τι αφορά τις παρατηρήσεις, τις συστάσεις και τις εκθέσεις του Ε.Δ..

Ενώ ο Διαμεσολαβητής είναι ένα άτυπο, γρήγορο και δωρεάν μέσο, η πρόσβαση στα δικαστήρια αποτελεί μια πραγματική πρόκληση για τον μέσο ευρωπαίο πολίτη. Επίσης, ενώ η κακοδιοίκηση αποτελεί έναν πολύ ευρύ όρο ως προς την ερμηνεία του Διαμεσολαβητή, το ΔΕΕ δεσμεύεται να δρα εντός των στενών

²⁴² <http://www.ombudsman.europa.eu/el/atyourservice/enointroduction.faces>

ορίων του νόμου. Από την άλλη πλευρά, τα ευρωπαϊκά δικαστήρια είναι ένα πολύ ισχυρό εργαλείο και οι αποφάσεις τους είναι δεσμευτικές σε σχέση με εκείνες του Διαμεσολαβητή.

Από την ανάλυση των παραδεκτών καταγγελιών που υποβάλλονται στον Ε.Δ., τόσο για την περίοδο που καλύπτεται από την τελευταία του έκθεση, όσο και διαχρονικά, μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι οι κύριες ανησυχίες των πολιτών είχαν να κάνουν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή²⁴³. Η Επιτροπή είναι το βασικό θεσμικό όργανο της ΕΕ που λαμβάνει αποφάσεις με άμεσο αντίκτυπο στους πολίτες, είναι επακόλουθο, λοιπόν, να είναι το κύριο αντικείμενο των καταγγελιών των πολιτών. Ενώ ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως «θεματοφύλακας των Συνθηκών» είναι να διασφαλίζει την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα και να παραπέμπει υποθέσεις παράβασης στο Δικαστήριο, η εποπτεία που ασκεί ο Ε.Δ. δεν εκτείνεται έναντι των κρατών μελών. Η διαδικασία υποβολής καταγγελιών στην Επιτροπή συχνά έχει μεγαλύτερες δυνατότητες για την προστασία των δικαιωμάτων των ευρωπαϊκών πολιτών, όταν εμπλέκονται εθνικές αρχές²⁴⁴. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορίζει ένα από τα μέλη της ως πρόσωπο επαφής με τον Ε.Δ., το οποίο εξασφαλίζει μια συνεχή ροή πληροφοριών. Δεδομένου ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των ερευνών που διενεργεί κάθε χρόνο ο Διαμεσολαβητής αφορούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι υπηρεσίες του προσπαθούν συστηματικά να έρχονται σε επαφή με στελέχη και αξιωματούχους της Επιτροπής²⁴⁵.

Ενώ ο Ε.Δ. είναι διοικητική αρχή, το ΕΚ είναι πολιτικά ελεγκτική αρχή. Οι μηχανισμοί που χρησιμοποιούνται από τον Διαμεσολαβητή είναι οι καταγγελίες και οι αυτεπάγγελτες έρευνες, το ΕΚ χρησιμοποιεί πιο πολύπλοκες διαδικασίες, από παραδοσιακούς κοινοβουλευτικούς μηχανισμούς, όπως οι ερωτήσεις και οι αναφορές, μέχρι τις εξεταστικές επιτροπές. Η σχέση μεταξύ του ΕΚ και του Ε.Δ. είναι υψίστης σημασίας και ιδιαίτερος περίπλοκη, ειδικά σε σχέση με την Επιτροπή Αναφορών του ΕΚ, καθώς από την αρχή ύπαρξής του, ο θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή είχε να αντιμετωπίσει τη συνύπαρξη με την Επιτροπή Αναφορών²⁴⁶.

Πριν τη δημιουργία του θεσμού, οι πολίτες των κρατών μελών μπορούσαν να έχουν πρόσβαση σε μεγάλο βαθμό παρόμοιες υπηρεσίες από το Ευρωπαϊκό

²⁴³ Ετήσια Έκθεση 2012, σ. 27

²⁴⁴ Ετήσια Έκθεση 1995, σελ. 21

²⁴⁵ Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 66

²⁴⁶ Marias, E. (1994), *The European Ombudsman*, σελ.3

Κοινοβούλιο²⁴⁷. Το δικαίωμα αναφοράς δεν υπήρξε κοινοτική καινοτομία. Είναι μία παράδοση των κοινοβουλευτικών δημοκρατιών να συστήνουν μία επιτροπή εντός του κοινοβουλευτικού σώματος, η οποία ασχολείται με τις αναφορές των πολιτών. Ο ρόλος των επιτροπών αναφορών αυτών, ανεξάρτητα σε ποια δικαιοδοσία ανήκουν, είναι σε μεγάλο βαθμό ίδιος με ένα συλλογικό διαμεσολαβητή, αν και ο διαμεσολαβητής είναι συνήθως πιο δραστήριος και απολαμβάνει ένα μεγαλύτερο βαθμό αυτονομίας. Αυτή η ομοιότητα μεταξύ των δύο θεσμών υπήρξε η αιτία για τη μακροχρόνια αντίθεση της Επιτροπής Αναφορών στη δημιουργία ενός Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή²⁴⁸. Πράγματι, οι ομοιότητες μεταξύ των δύο οργάνων δεν μπορούσαν να αγνοηθούν, καθώς οι πιθανότητες επικάλυψης ήταν σημαντικές²⁴⁹. Ωστόσο, όπως έδειξε η εμπειρία, η Επιτροπή Αναφορών δεν εξαφανίστηκε και τελικά ήρθε σε συμφωνία για τη δημιουργία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή.

Ενώ ο βαθμός σύγχυσης ανάμεσα στο δικαίωμα αναφοράς στο ΕΚ και το δικαίωμα υποβολής καταγγελίας στον ΕΔ είναι πολύ μεγάλος, εξακολουθούν να υπάρχουν νομικές και πρακτικές διαφορές υπέρ του ενός ή του άλλου οργάνου. Για να υποβάλει κάποιος αναφορά στην Επιτροπή Αναφορών πρέπει να έχει έννομο συμφέρον, ενώ αυτό δεν αποτελεί νομική προϋπόθεση για την καταγγελία. Αυτός ο περιορισμός φαίνεται να εισήχθη προκειμένου να διευκολύνει τη δημιουργία του Ε.Δ.. Τα μέλη της Επιτροπής Αναφορών είναι μέλη του ΕΚ και, ως εκ τούτου, παρίστανται στις συνόδους της Ολομέλειας. Κατά συνέπεια, ο χρόνος ενασχόλησής τους με τις αναφορές είναι περιορισμένος. Από την άλλη πλευρά, ο Ε.Δ. έχει επιδοθεί

²⁴⁷ Ήδη από το 1953, διατάξεις για τις αναφορές είχαν γίνει στο περιβάλλον των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέσω του Κανονισμού της Κοινής Συνέλευσης της ΕΚΑΧ. Το 1981 το ΕΚ ενσωμάτωσε στον κανονισμό λειτουργίας του το δικαίωμα αναφοράς των πολιτών της Κοινότητας, και αργότερα εγκαινιάστηκε στο άρθρο 138δ ΕΚ της ΣΕΕ. Η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως εξειδικευμένο όργανο δημιουργήθηκε το 1987

²⁴⁸ Στις 19 Μαρτίου 1991, η Επιτροπή Αναφορών πραγματοποίησε συνάντηση με εθνικούς διαμεσολαβητές και με τους προέδρους των εθνικών επιτροπών αναφορών, όπου εκφράστηκαν επιφυλάξεις από τους συμμετέχοντες. Διατυπώθηκε η άποψη ότι η ίδια η Επιτροπή αναφορών έχει τη δυνατότητα να εξελιχθεί σε ένα είδος ευρωπαϊού διαμεσολαβητή και επιβεβαιώθηκε ότι η ικανότητά της να ενεργεί με την εξουσία του Κοινοβουλίου είναι πολύ σημαντικό στοιχείο, και θα πρέπει να αξιοποιηθούν πλήρως όλες οι ευκαιρίες που παρέχει, προτού εξεταστεί η δημιουργία άλλων θεσμικών οργάνων. Αυτοί οι φόβοι αποκάλυψαν ότι η δημιουργία ενός διαμεσολαβητή θα μπορούσε να μειώσει κατά 60% τον αριθμό των αναφορών και σταδιακά να οδηγήσει στην εξαφάνιση της Επιτροπής Αναφορών του ΕΚ

²⁴⁹ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ επικεντρώθηκε τόσο στο δικαίωμα αναφοράς όσο και στο δικαίωμα καταγγελίας, με αποτέλεσμα να μην είναι πάντα σαφές σε ποιον μπορεί να απευθυνθεί ο πολίτης. Έτσι, καθώς δεν υπήρχε σαφής διαχωριστική γραμμή μεταξύ του δικαιώματος καταγγελίας στον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή και του δικαιώματος αναφοράς, ο κίνδυνος αλληλοεπικάλυψης στις αρμοδιότητες των δύο οργάνων ήταν αρκετά εμφανής. Τόσο ο Ε.Δ., όσο και η Επιτροπή Αναφορών μπορούν να εξετάσουν τη διαμαρτυρία ενός προσώπου που κατοικεί εντός της ΕΕ ή ενός ευρωπαϊού πολίτη, ο οποίος αντιμετωπίσει δυσκολίες διοικητικής φύσης με ένα ενωσιακό θεσμικό όργανο ή οργανισμό και ο οποίος επηρεάζεται άμεσα από το θέμα

σε έναν αγώνα πλήρους απασχόλησης ενάντια στην κακοδιοίκηση. Ο Ε.Δ. έχει τη δυνατότητα να διεξάγει αυτεπάγγελτα έρευνες, ενώ η Επιτροπή Αναφορών στερείται αυτού του χαρακτηριστικού. Η Επιτροπή Αναφορών, ως συλλογικό όργανο, θεωρείται «απρόσωπο» σε σχέση με τον Ε.Δ.. Οι ευρωπαίοι πολίτες τείνουν να εμπιστεύονται περισσότερο έναν συμπολίτη τους σε σχέση με ένα συλλογικό όργανο. Τέλος, ο Ε.Δ. είναι πιο κατάλληλο βήμα για καταγγελίες εναντίον του ίδιου του ΕΚ, δίχως αυτό να σημαίνει ότι σε αντίθετη περίπτωση δεν θα υπήρχε δίκαιη αντιμετώπιση.

Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή Αναφορών έχει ευρύτερο πεδίο αρμοδιότητας από τον ΕΔ. Οι εθνικές αρχές δεν τελούν υπό την εποπτεία του Διαμεσολαβητή, αλλά τελούν υπό την εποπτεία της Επιτροπής Αναφορών. Οι άνθρωποι που δεν είναι ούτε ευρωπαίοι πολίτες, ούτε κατοικούν εντός της ΕΕ, δεν μπορούν να απευθυνθούν στον Ε.Δ., αλλά μπορούν να υποβάλλουν αναφορά στο ΕΚ. Αυτές οι αναφορές πρωτοκολλούνται και αρχειοθετούνται χωριστά. Η διαδικασία υποβολής καταγγελίας είναι πολύ πιο τυπική από τη διαδικασία υποβολής αναφοράς και το δικαίωμα αναφοράς φαίνεται να είναι πιο γενικής φύσεως από τη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας στον Ε.Δ.. Δεν είναι ο Ε.Δ. που αναλύει την ετήσια έκθεση της Επιτροπής Αναφορών, αλλά το αντίστροφο. Τέλος, το ΕΚ έχει σημαντικό ρόλο στον διορισμό του Ε.Δ..

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι πιθανές αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ των δύο οργάνων, έχει εισαχθεί μια σειρά από κανόνες σχετικά με την κατανομή εργασίας μεταξύ του Διαμεσολαβητή και της Επιτροπής Αναφορών. Έτσι, αναφορές οι οποίες είναι κατ' ουσίαν καταγγελίες για περιπτώσεις κακοδιοίκησης στις δραστηριότητες των θεσμικών οργάνων, διαβιβάζονται αυτόματα στον Διαμεσολαβητή και, αντιστρόφως, ο Διαμεσολαβητής διαβιβάζει στην Επιτροπή Αναφορών τις καταγγελίες που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητάς της²⁵⁰. Ο Ε.Δ. και η Επιτροπή αναφορών είναι δύο όψεις του ίδιου νομίσματος: το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το δικαίωμα να απευθύνονται στον Ε.Δ. συνιστούν μια μοναδική δυνατότητα συμμετοχής για την προώθηση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών.

²⁵⁰ Στη διάρκεια του 2012, ο Ε.Δ. διαβίβασε 63 καταγγελίες στην Επιτροπή Αναφορών, βλ. και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2013 σχετικά με την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή κατά το 2012 (2013/2051(INI))

4.8. Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΟΙΝΟ

Όπως έχει ήδη φανεί, ο Ε.Δ. δεν είναι ένας απομονωμένος θεσμός, αλλά βρίσκεται σε συνεχή επαφή με τους εθνικούς ομολόγους του και τα ενωσιακά όργανα. Είναι υψίστης σημασίας για τον Διαμεσολαβητή να είναι σε πολύ στενή επαφή και με τον ευρωπαϊό πολίτη. Η ευαισθητοποίηση του κοινού είναι ένα σημαντικό κλειδί για την επιτυχία του θεσμού²⁵¹. Για το λόγο αυτό, ο Διαμεσολαβητής και το προσωπικό του γραφείου του πραγματοποιούν εκδηλώσεις, παρουσιάσεις και συναντήσεις με ενδιαφερόμενους, όπως μέλη της νομικής κοινότητας, επιχειρηματικές ενώσεις, δεξαμενές σκέψης, ΜΚΟ, εκπροσώπους περιφερειακών διοικήσεων και τοπικών αυτοδιοικήσεων, ομάδες άσκησης πίεσης και ομάδες συμφερόντων, ακαδημαϊκούς, πολιτικούς εκπροσώπους υψηλού επιπέδου και δημόσιους λειτουργούς. Βασικές δραστηριότητες για την προβολή του Ε.Δ. είναι οι συνεντεύξεις σε έντυπα, ραδιοτηλεοπτικά και ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης, η δημοσίευση άρθρων, η έκδοση δελτίων τύπου και η δημιουργία επίσημου λογαριασμού σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Ο Διαμεσολαβητής αξιοποίησε τις νέες δυνατότητες επικοινωνίας που προσφέρει το διαδίκτυο. Ο δικτυακός τόπος του ενημερώνεται τακτικά με αποφάσεις, περιλήψεις υποθέσεων, δελτία τύπου, λεπτομέρειες επικείμενων εκδηλώσεων, οπτικοακουστικό υλικό, εκδόσεις και άλλα έγγραφα²⁵².

Στις ετήσιες εκθέσεις παρουσιάζονται οι δραστηριότητες του Διαμεσολαβητή, όπως συναντήσεις, επισκέψεις και συνέδρια. Επίσης, καλύπτουν τις εκστρατείες ενημέρωσης και την παραγωγή έντυπου και ψηφιακού ενημερωτικού υλικού. Τέλος, η ετήσια έκθεση κάνει αναφορά στην εκτεταμένη κάλυψη που απολαμβάνει ο Ε.Δ. από τον τύπο, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής είναι ένας από τους πιο εξωστρεφείς θεσμούς στο ενωσιακό σύστημα. Εκτός από το δημόσιο χαρακτήρα της ετήσιας έκθεσης, στον δικτυακό τόπο του ΕΔ, ο χρήστης έχει τη δυνατότητα να αναζητήσει υποθέσεις, αποφάσεις και έρευνες ίδιας πρωτοβουλίας, να υποβάλει καταγγελίες και να ενημερωθεί για τις δραστηριότητες του Διαμεσολαβητή. Αυτός ο ανοιχτός και

²⁵¹ Ήδη από την πρώτη έκθεση του 1995, ένα υποκεφάλαιο αναφερόταν στις δημόσιες σχέσεις του θεσμού. Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη, καθώς οι ίδιες οι εκθέσεις είναι δημόσιες και έχουν στόχο την πληροφόρηση των ευρωπαίων πολιτών

²⁵² Από την 1η Ιανουαρίου έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012, τον δικτυακό τόπο του Διαμεσολαβητή επισκέφθηκαν περισσότεροι από 310.000 διαφορετικοί επισκέπτες, οι οποίοι συμβουλευτήκαν συνολικά περισσότερες από 6,2 εκατομμύρια σελίδες

διαφανής τρόπος λειτουργίας αποτελεί καλό παράδειγμα και για τους υπόλοιπους ενωσιακούς θεσμούς να επιτρέψουν στους ευρωπαίους πολίτες να παρακολουθούν και να κατανοούν τη λειτουργία τους.

4.9. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ο Ε.Δ. είναι θεσμός διοικητικής διαμεσολάβησης. Με την εξουσιοδότηση που του παρέχει το άρθρο 228 ΣΛΕΕ, δέχεται καταγγελίες σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της ΕΕ. Οι αποφάσεις του δεν είναι νομικά δεσμευτικές και δεν δημιουργούν έννομα δικαιώματα ή υποχρεώσεις, ούτε για τον ενδιαφερόμενο, ούτε για το εμπλεκόμενο όργανο. Στόχος του είναι η βελτίωση της ποιότητας της διοίκησης, στοχεύοντας έτσι ώστε α όργανα της Ένωσης να συνεχίσουν να υιοθετούν βέλτιστα πρότυπα συμπεριφοράς και η εγγύηση προς τους πολίτες ότι η Ένωση διαθέτει εσωτερικούς μηχανισμούς ελέγχου και ισορροπίας.

Το πρώτο ζήτημα που θα πρέπει να συζητηθεί είναι το κατά πόσο ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή προωθεί τις αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχής και της λογοδοσίας, δεδομένου ότι οι αποφάσεις του δεν είναι νομικά δεσμευτικές. Η απάντηση βρίσκεται στην πρώτη ετήσια έκθεση, στην οποία ο πρώτος Διαμεσολαβητής προσπάθησε να αποσαφηνίσει την αποστολή του θεσμού και την προσέγγιση που πρέπει να ακολουθηθεί. Η λογική πίσω από τη δημιουργία του θεσμού ήταν να εμβαθύνει στους ευρωπαίους πολίτες την έννοια της συμμετοχής σε μία Ένωση που καθίσταται όλο και πιο συμπαγής και αλληλέγγυα σε όλους τους τομείς και για την εκτέλεση της αποστολής του, ο Διαμεσολαβητής βασίζεται αυστηρά στο νόμο. Η ύπατη αρχή για την ερμηνεία και το περιεχόμενο της ενωσιακής νομοθεσίας είναι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η νομολογία του οποίου καθορίζει την έννοια της καλής διοίκησης και καθοδηγεί το έργο του Διαμεσολαβητή. Οι παραπάνω παρατηρήσεις αποκαλύπτουν την προσήλωση του Ε.Δ. σε νομικά επιχειρήματα, καθώς το πρώτο και σημαντικότερο καθήκον του είναι να διαπιστώνει κατά πόσον ένα θεσμικό όργανο της ΕΕ έχει ενεργήσει νόμιμα. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η κακοδιοίκηση μπορεί να είναι ευρύτερη από ό,τι η παρανομία, η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση²⁵³. Αντίβαρο στην απουσία

²⁵³ Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 15

νομικά δεσμευτικών αποφάσεων είναι η άσκηση συγκεκριμένης πολιτικής πίεσης στα θεσμικά όργανα της ΕΕ για να συμμορφωθούν²⁵⁴.

Εκ πρώτης όψεως, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στις αρμοδιότητες του Ε.Δ.. Ωστόσο, αν και δεν είναι άμεσα αντιληπτές, οι έμμεσες αλλαγές χρήζουν αναφοράς, καθώς συμβάλλουν σημαντικά στην αύξηση της νομικής λογοδοσίας. Αρχικά, η αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε θεσμικό όργανο συνεπάγεται ότι εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητας του Διαμεσολαβητή και, ταυτόχρονα, η κατάργηση του συστήματος των πυλώνων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα σημαίνει ο Ε.Δ. μπορεί να ασχοληθεί με καταγγελίες που εμπίπτουν στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, καλύπτοντας ένα σημαντικό κενό στη διαφάνεια και λογοδοσία της ΕΕ σε αυτούς τους τομείς δράσης. Στο σημείο αυτό, ο Ε.Δ. παρουσιάζει ορισμένα πλεονεκτήματα σε σχέση με το ΔΕΕ. Οι πρώτες καταγεγραμμένες υποθέσεις κατά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αποδεικνύουν περαιτέρω αυτή τη δυναμική²⁵⁵.

Επιπρόσθετα, ένα σημαντικό χαρακτηριστικό του Διαμεσολαβητή είναι ότι ο καταγγέλλων, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, πολίτης ή κάτοικος της ΕΕ, δεν υποχρεούται να αποδείξει ότι επηρεάζεται άμεσα και ατομικά, σε αντίθεση με την προσφυγή στο ΔΕΕ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι ο Διαμεσολαβητής είναι ανοιχτός στους πολίτες και στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, γεγονός που αντικατοπτρίζεται στην ειδική σχέση που έχει αναπτύξει με κοινό. Είναι σαφές, ότι και οι δύο τρόποι αναζήτησης νομικής λύσης που παρέχονται στους ευρωπαίους πολίτες αποτελούν εξίσου κατάλληλες εναλλακτικές λύσεις, ανάλογα με τα δεδομένα και τις περιστάσεις της κάθε υπόθεσης. Η αποστολή του Ε.Δ. είναι διαφορετική από εκείνη του ενωσιακού δικαστή, κυρίως ως προς τη νομική φύση των πράξεων που εκδίδει. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής είναι ένας θεσμός που, αν χρησιμοποιηθεί σωστά, μπορεί να παρέχει στους πολίτες μια σημαντική και κυρίως ανέξοδη λύση, για να αμυνθούν ενάντια στη γραφειοκρατία και την κακοδιοίκηση των ενωσιακών οργάνων. Ο ρόλος του, εξάλλου, συνιστά θεμέλιο λίθο στην εδραίωση της διαφάνειας που αποτελεί βασικό στοιχείο για την ανάπτυξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών της.

²⁵⁴ Vogiatzis, N. (2013), Exploring the European Council's Legal Accountability: Court of Justice and European Ombudsman, σελ. 1677

²⁵⁵ Για παράδειγμα, η υπόθεση 808/2011/MHZ

Πρέπει να τονιστεί ότι ο Ε.Δ. δεν είναι η μοναδική λύση σε ζητήματα διαφάνειας, συμμετοχής και λογοδοσίας, αλλά αποτελεί μια καλή αρχή. Με άλλα λόγια, η συμμετοχή του Διαμεσολαβητή θα μπορούσε να επιτρέψει στους πολίτες και στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να κατανοήσουν το ρόλο και τις διεργασίες των ενωσιακών οργάνων και να διερευνήσουν ή να απαιτήσουν άλλες πιθανές οδούς για τη λογοδοσία, συμπεριλαμβανομένης της δικαστικής διαδικασίας.

Ο Ε.Δ. τα τελευταία χρόνια, επενδύοντας στη δημόσια εικόνα του θεσμού, και έχοντας προετοιμάσει το έδαφος με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαμεσολαβητών και με την οργάνωση επισκέψεων στα κράτη μέλη, έχει επιτύχει την αύξηση της αναγνωρισιμότητας και της φιλικότητας προς τους πολίτες, φέροντας έτσι μια ηθική και ανθρωπιστική διάσταση και όχι οιονεί δικαστική²⁵⁶. Με βάση αυτήν την προεργασία και συνδυάζοντας τις νέες ιδέες με τις προϋπάρχουσες πρακτικές, προσφέρει ένα επικοινωνιακό αποτέλεσμα που πιθανότατα ξεπερνά τα όρια της πραγματικής του εντολής. Επιπλέον, έχει καταφέρει να επεκτείνει και να συσφίξει τις διοργανικές σχέσεις, γεγονός που συμβάλλει στην αποφυγή συγκρούσεων και την εύρυθμη συνεργασία μεταξύ των οργάνων της Ένωσης.

Ο θεσμός του διαμεσολαβητή έχει θεωρηθεί από τους επικριτές του ως «τίγρης χωρίς δόντια» ή «ποντίκι που βρυχάται», λόγω της αδυναμίας επιβολής των αποφάσεών του. Από την άλλη πλευρά, περιβάλλεται με μεγάλη εμπιστοσύνη από την πλευρά του κοινού. Ως συνήθως, η αλήθεια βρίσκεται κάπου στη μέση. Παρά το γεγονός ότι ο διαμεσολαβητής δεν διαθέτει εξουσίες επιβολής των συστάσεών του, το ευρωπαϊκό δίκαιο του παρέχει μεγάλες εξουσίες έρευνας. Όπως φάνηκε παραπάνω, τα θεσμικά και τα λοιπά όργανα της Ένωσης υποχρεούνται, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις να παρέχουν όλα τα έγγραφα και τα αποδεικτικά στοιχεία που ζητά, ενώ μπορεί επίσης να λαμβάνει πληροφορίες και από τις εθνικές αρχές. Αυτό που μπορεί να κάνει είναι να χρησιμοποιήσει την επιρροή και το κύρος του για να αναρέσει την περίπτωση κακοδιοίκησης. Ο Διαμεσολαβητής προσπαθεί, και συνήθως το κατορθώνει, να πείσει τη διοίκηση για το λάθος που έχει γίνει και για την αναγκαιότητα της αναίρεσής του. Ο Διαμεσολαβητής έχει επιπλέον στη διάθεσή του και το όπλο της δημοσιότητας, το οποίο μπορεί να αποδειχτεί πολύ χρήσιμο στην παραγωγή ενός ικανοποιητικού αποτελέσματος γρηγορότερα από μια νομική δράση βασισμένη στο ενωσιακό δίκαιο.

²⁵⁶ Καραγκούνης, Δ. (2012), Η «μεταλλαγή» του θεσμού του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, σελ. 160

Ο Διαμεσολαβητής δεν είναι συνήγορος του καταγγέλλοντος. Η θέση του μοιάζει περισσότερο με εκείνη ενός διαιτητή, ο οποίος προσπαθεί να βοηθήσει τα εμπλεκόμενα μέρη να καταλήξουν σε φιλικό διακανονισμό. Μπορεί επίσης να παραπέμψει μια καταγγελία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ώστε το τελευταίο να μπορεί, όπου κρίνεται σκόπιμο, να εξάγει πολιτικά συμπεράσματα από τη στάση που έλαβε η διοίκηση. Ως εκ τούτου, αν και εντελώς ανεξάρτητος κατά την άσκηση των καθηκόντων του, στην πραγματικότητα εξαρτάται κατά πολύ από την καλή θέληση και τη συνεργασία των διοικητικών οργάνων και σε δεύτερο επίπεδο από την επιρροή του ΕΚ για την εύρεση μιας θεραπείας.

Πράγματι, ο Διαμεσολαβητής είναι ένα αποτελεσματικό μέσο προσφυγής όταν άλλα μέσα αποτυγχάνουν, γι' αυτό δεν πρέπει να θεωρείται ως πρώτη λύση αλλά περισσότερο ως ύστατη ελπίδα. Όσον αφορά την έλλειψη επιβολής των αποφάσεών του, δεν θα μπορούσε να είναι διαφορετικά. Εάν ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής μπορούσε να αντιστρέψει οποιαδήποτε απόφαση βάσει της δικαιοδοσίας του, θα έπαυε να είναι διαμεσολαβητής και θα γινόταν όργανο επιβολής.

Ο Ε.Δ. υποστηρίζει και προωθεί την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη. Ασκεί τα καθήκοντά του προς το γενικό συμφέρον των πολιτών της Ένωσης²⁵⁷. Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 24 ΣΛΕΕ ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται στο Διαμεσολαβητή. Ο Ε.Δ., τέλος, μπορεί να έχει έναν ειδικό ρυθμιστικό ρόλο σε μια μελλοντική εξέλιξη της Ένωσης, καθώς δύναται να καταστεί φορέας αλλαγής μιας συγκεκριμένης διαδικασίας που ασκείται από ενωσιακό όργανο και η οποία αποδεικνύεται αναποτελεσματική, δυσκίνητη ή σπάταλη. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι μισοί πολίτες της Ευρώπης συμφωνούν ότι το δεύτερο σημαντικότερο δικαίωμα των πολιτών είναι το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση²⁵⁸, οι συνεχείς προσπάθειες του Διαμεσολαβητή για περισσότερη ανοικτή, διαφανή και υπεύθυνη λειτουργία των μηχανισμών λήψεως αποφάσεων και των δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς η περαιτέρω βελτίωση της λειτουργίας τους, συμβάλλουν ουσιαστικά στη δημιουργία μίας Ένωσης στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται και εφαρμόζονται «όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες», όπως προβλέπεται στο άρθρο 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

²⁵⁷ Άρθρο 9 παρ. 1 του Καταστατικού

²⁵⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή κατά το 2012, Α7-0257/2013, 12-7-2013, σελ. 7

5. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ

Ο θεσμός λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας αποτελεί ένα εργαλείο άμεσης δημοκρατίας με σκοπό την ενεργό συμμετοχή και την ουσιαστική προσέγγιση των θεσμικών οργάνων και των πολιτών. Σε ενωσιακό επίπεδο, ο θεσμός αυτός έλαβε την ονομασία «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών». Η ΕΠΠ αποτελεί το πρώτο υπερεθνικό εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας στην ιστορία. Δίνει το δικαίωμα στους ευρωπαίους πολίτες να επηρεάσουν τη διαδικασία της νομοθετικής πρωτοβουλίας με την κατάθεση πρότασης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η ΕΠΠ είναι ένα εργαλείο για τη συγκέντρωση και την οργάνωση των πολιτικών αιτημάτων των ευρωπαίων πολιτών. Διαφέρει τόσο από άλλες αμεσοδημοκρατικές πρωτοβουλίες όπως τα δημοψηφίσματα, όσο και από άλλες μορφές διαβούλευσης που υλοποιούνται για να αντιμετωπίσουν πολύπλοκα κοινωνικά ζητήματα, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο, και περιλαμβάνουν διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για ένα μέσο καθορισμού της ατζέντας στα πλαίσια μιας πολιτικής ένωσης με υπερεθνικά στοιχεία.

Η ΕΠΠ αποτελεί ένα νέο δεσμό μεταξύ των πολιτών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Η ιδέα για μια ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών έκανε επίσημα την εμφάνισή της στη Διάσκεψη για το μέλλον της Ευρώπης το 2003, όπου ένα μέλος των γερμανών σοσιαλδημοκρατών, ο Jürgen Meyer, κατέθεσε την πρόταση μιας πρωτοβουλίας ευρωπαίων πολιτών²⁵⁹. Η συγκεκριμένη πρόταση είχε την υποστήριξη της Mehr Demokratie e.V.²⁶⁰, μιας μη κυβερνητικής οργάνωσης που επίσης κατέθεσε παρόμοιες προτάσεις επί του σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης. Όλα τα προτεινόμενα δημοψηφίσματα απορρίφθηκαν από το Προεδρείο της Συνέλευσης, εκτός από την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών που συμπεριλήφθηκε στο Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης που εγκρίθηκε τον Ιούνιο του

²⁵⁹ Mayer J., Suggestion for amendment of Article : I-46, part I, title VI (CONV 724/03)

http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/pdf/34/34_Art%20I%2046%20Meyer%20EN.pdf

²⁶⁰ Ιδρύθηκε το 1988 και έχει ως στόχο την προώθηση της άμεσης δημοκρατίας και τον εκδημοκρατισμό της ΕΕ. Μέχρι σήμερα έχει διοργανώσει 19 ΕΠΠ που έχουν συγκεντρώσει περισσότερες από 5 εκατομμύρια υπογραφές. <http://www.mehr-demokratie.de/>

2003 από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση²⁶¹ και, με μικρές αλλαγές, συμπεριλήφθηκε στο Άρθρο I-47 της Συνταγματικής Συνθήκης²⁶².

Με μεγαλύτερη έμφαση, η ιδέα της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών αποτυπώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνθήκη υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και τέθηκε σε ισχύ 1^η Δεκεμβρίου 2009. Τον ίδιο χρόνο, το ΕΚ δημοσίευσε ένα ψήφισμα για την εφαρμογή της ΕΠΠ, ενώ η Επιτροπή εξέδωσε μια Πράσινη Βίβλο για την ΕΠΠ, προσκαλώντας σε δημόσια διαβούλευση όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η προσμονή της ΕΠΠ ήταν τόσο έντονη που πολλές πρωτοβουλίες παρουσιάστηκαν πριν από την επίσημη έναρξή της. Αμέσως μετά την συμπερίληψη της ΕΠΠ στη Συνθήκη της Λισαβόνας, πραγματοποιήθηκαν είκοσι περίπου πιλοτικές, «ανεπίσημες» πρωτοβουλίες από μέλη του ΕΚ, συνδικάτα, μη κυβερνητικές οργανώσεις, για να δοκιμάσουν τη λειτουργία του νέου αυτού εργαλείου ενόψει της υλοποίησής του, ενώ κάποιες από αυτές έτυχαν θερμής υποστήριξης²⁶³. Οι πρωτοβουλίες αυτές ήταν στην πραγματικότητα ευρω-αναφορές προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο²⁶⁴, και η συλλογή των υπογραφών διεξαγόταν ηλεκτρονικά, αλλά χωρίς επιβεβαίωση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου²⁶⁵.

5.1. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Δύο διατάξεις της Συνθήκης προσδιορίζουν τη φύση της ΕΠΠ. Η παρ. 4 του άρθρου 11 ΣΕΕ αναγνωρίζει το δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών στη χρήση αυτού του νέου εργαλείου συμμετοχικής δημοκρατίας²⁶⁶ και το πρώτο εδάφιο του άρθρου 24 ΣΛΕΕ ορίζει τις διαδικασίες και το ρυθμιστικό πλαίσιο για την άσκησή του²⁶⁷.

²⁶¹ Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, CONV 850/03, Βρυξέλες 18-7-2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.el03.pdf>

²⁶² Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΕΕ 2004 C 310/1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=EL>

²⁶³ Aloisio et al (2011), *The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives*, σελ. 75

²⁶⁴ Η πρωτοβουλία One Seat, με αίτημα την καθιέρωση των Βρυξελλών ως το μόνιμο έδρα συνεδριάσεων του ΕΚ, για την εξοικονόμηση κόστους και χρόνου, προωθήθηκε κυρίως από ευρωβουλευτές. Συγκέντρωσε 1.067.838 υπογραφές, κατατέθηκε στο ΕΚ στις 18-9-2006 και προωθήθηκε στην Επιτροπή Αναφορών

²⁶⁵ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις αρχικές συζητήσεις για την ΕΠΠ και τις πρώτες πρωτοβουλίες βλ. Berg, C. et al (eds) (2007), *The Initiative for Europe – Handbook 2008* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039576.pdf>

²⁶⁶ «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

Παράλληλα με τη διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης της Λισαβόνας, το επόμενο σημαντικό βήμα ήταν μια πρόταση ψηφίσματος της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του ΕΚ, τον Φεβρουάριο του 2009, με την οποία ζητείται από την Επιτροπή «να υποβάλει, χωρίς καθυστέρηση, μετά από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, πρόταση κανονισμού για την πρωτοβουλία πολιτών βάσει του άρθρου 24 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης»²⁶⁸. Η παρότρυνση αυτή, πριν ακόμα τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, δείχνει πόσο σημαντικό ήταν αυτό το ζήτημα για το ΕΚ. Η ανταπόκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο αίτημα αυτό ήταν η έκδοση μιας Πράσινης Βίβλου «σχετικά με την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών»²⁶⁹. Στο έγγραφο αυτό η Επιτροπή, αφού πρώτα χαιρέτισε την εισαγωγή του θεσμού, κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη σε δημόσια διαβούλευση σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας με σκοπό να αναδειχθούν τα κύρια σημεία γύρω από τα οποία θα διαρθρωθεί ο μελλοντικός κανονισμός²⁷⁰. Τα νομικά, διοικητικά και πρακτικά προβλήματα, παρουσιάστηκαν στο κείμενο της Πράσινης Βίβλου, μαζί με μια σειρά ερωτήσεων στις οποίες καλούνταν να απαντήσουν οι πολίτες και οι ενδιαφερόμενοι φορείς μέχρι τις 31 Ιανουαρίου 2010.

Στις 31 Μαρτίου 2010 η Επιτροπή δημοσίευσε μια πρόταση κανονισμού²⁷¹, η οποία, όπως αναφέρει στις αιτιολογικές σκέψεις, στηρίζεται σε δύο κατευθυντήριες γραμμές: πρώτο, οι προϋποθέσεις θα πρέπει να κατοχυρώνουν ότι οι πρωτοβουλίες

Οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 24, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

²⁶⁷ «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 κατά την έννοια του άρθρου 11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών από τα οποία οι πολίτες αυτοί πρέπει να προέρχονται.»

²⁶⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0043+0+DOC+XML+V0//EL>

²⁶⁹ COM(2009)622 τελικό

²⁷⁰ Οι 300 και πλέον απαντήσεις που ελήφθησαν κατά τη διαβούλευση προήλθαν από ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων, μεταξύ των οποίων μεμονωμένοι πολίτες, οργανώσεις και δημόσιες αρχές. Επίσης, στις 22 Φεβρουαρίου 2010, πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες δημόσια ακρόαση για όλους όσοι απάντησαν στην Πράσινη Βίβλο. Στις απαντήσεις που δόθηκαν στην Πράσινη Βίβλο υπογραμμίστηκε η ανάγκη να θεσπιστούν διαδικασίες και προϋποθέσεις απλές, εύχρηστες και προσιτές σε όλους τους πολίτες της ΕΕ, ανάλογες με τον χαρακτήρα της πρωτοβουλίας πολιτών. Οι απαντήσεις επιβεβαίωσαν επίσης την ανάγκη να καθοριστούν ορισμένες απαιτήσεις ώστε να διασφαλίζεται ότι το μέσο θα παραμείνει αξιόπιστο και δεν θα αποτελέσει αντικείμενο κατάχρησης: οι απαιτήσεις αυτές θα πρέπει, εξάλλου, να κατοχυρώνουν τη θέσπιση ενιαίων όρων σε όλη την ΕΕ όσον αφορά την υποστήριξη μιας πρωτοβουλίας πολιτών

²⁷¹ Πρόταση κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών (COM(2010) 119 τελικό)

πολιτών είναι αντιπροσωπευτικές ενός κοινού συμφέροντος της Ένωσης, ενώ παράλληλα να διασφαλίζουν την εύκολη προσφυγή στο μέσο αυτό και, δεύτερο, οι διαδικασίες θα πρέπει να είναι απλές και εύχρηστες, αποτρέποντας παράλληλα την απάτη ή την κατάχρηση του συστήματος, και δεν θα πρέπει να επιβάλλουν περιττό διοικητικό φόρτο στα κράτη μέλη.

Το επόμενο βήμα της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, όπως προβλέπεται στη Συνθήκη, ήταν η εξέταση της πρότασης από το ΕΚ στη λεγόμενη «πρώτη ανάγνωση». Η πρόταση της Επιτροπής περιείχε ήδη ένα μεγάλο μέρος των διατάξεων που θα περιλαμβάνονταν στον τελικό κανονισμό, αλλά υπήρχαν επίσης και ζητήματα που έγιναν αντικείμενο σοβαρών αλλαγών. Το αποτέλεσμα της πρώτης ανάγνωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν ένα έγγραφο πρακτικά πανομοιότυπο με τον τελικό Κανονισμό²⁷². Το τελικό στάδιο της νομοθετικής δημιουργίας της ΕΠΠ ήταν η ψήφιση του Κανονισμού 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών²⁷³ και του σχετικού Εκτελεστικού Κανονισμού 1179/2011²⁷⁴.

5.2. ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΜΙΑΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ

Σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις 2 και 3 του προοιμίου του Κανονισμού 211/2011, οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διεξαγωγή μιας πρωτοβουλίας θα πρέπει να ορίζονται κατά τρόπο που να ενθαρρύνει τη συμμετοχή των πολιτών, να επιτυγχάνει μια ισορροπία ανάμεσα σε δικαιώματα και υποχρεώσεις και να διασφαλίζεται ότι οι ευρωπαίοι πολίτες υπόκεινται σε παρόμοιες προϋποθέσεις για την υποστήριξη πρωτοβουλίας πολιτών ανεξάρτητα από το κράτος μέλος από το οποίο προέρχονται. Αποδέκτης αυτών των απαιτήσεων είναι κατά κύριο λόγο η Επιτροπή, η οποία εφαρμόζει τις διαδικασίες για την πρωτοβουλία.

²⁷² Ένα από τα σημεία που τροποποίησε το ΕΚ ήταν η ευκαιρία που έδινε για την προώθηση μια πρωτοβουλίας πολιτών σε οργανώσεις, οι οποίες «σύμφωνα με τη Συνθήκη, συμβάλλουν στη δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης και στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης μπορούν να στηρίζουν απευθείας μια πρωτοβουλία πολιτών, υπό τον όρο να το πράττουν με πλήρη διαφάνεια». Χωρίς αυτή τη διάταξη, η επί του παρόντος πιο πετυχημένη ΕΠΠ «Το Νερό Είναι Ανθρώπινο Δικαίωμα» δεν θα ήταν επιλέξιμη. Το προηγούμενο άρθρο 8 με τίτλο «Απόφαση για το παραδεκτό προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών» της πρότασης της Επιτροπής, διαγράφηκε. Βλ. και Θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που καθορίστηκε σε πρώτη ανάγνωση στις 15 Δεκεμβρίου 2010 εν όψει της έγκρισης κανονισμού (ΕΕ) αριθ. .../2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, EP-PE_TC1-COD(2010)0074

²⁷³ ΕΕ 2011 L 65/1

²⁷⁴ Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1179/2011 της Επιτροπής, της 17ης Νοεμβρίου 2011, για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών (ΕΕ 2011 L 301/3)

Η πρώτη και βασική προϋπόθεση για την εκκίνηση μιας πρωτοβουλίας είναι ο συγκεκριμένος αριθμός κρατών μελών, από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι υποστηρικτές της. Η Συνθήκη δεν ορίζει τον ελάχιστο αριθμό των κρατών μελών. Το άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ κάνει λόγο για «σημαντικό αριθμό κρατών μελών», ενώ το πρώτο εδάφιο του άρθρου 24 ΣΛΕΕ εξουσιοδοτεί το ΕΚ και το Συμβούλιο να ρυθμίσουν μέσα από το παράγωγο δίκαιο τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις για την υποβολή των πρωτοβουλιών, «συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών από τα οποία οι πολίτες αυτοί πρέπει να προέρχονται». Έτσι, ο ελάχιστος αριθμός των κρατών μελών που συμμετέχουν σε μια πρωτοβουλία πολιτών έχει οριστεί από την παρ. 1 του άρθρου 2 και την παρ. 1 του άρθρου 7 του Κανονισμού 211/2011 στο ένα τέταρτο του αριθμού των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό πρακτικά σημαίνει τουλάχιστον επτά κράτη μέλη.

Ο προβληματισμός που διατυπώθηκε κατά τη διαβούλευση και τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία είχε να κάνει με το γεγονός ότι, ενώ ένα υψηλό όριο θα εξασφάλιζε πράγματι ότι η πρωτοβουλία είναι επαρκώς αντιπροσωπευτική, θα καθιστούσε παράλληλα τη διαδικασία επαχθέστερη. Από την άλλη πλευρά, ένα χαμηλό όριο θα καθιστούσε την πρωτοβουλία πιο προσιτή, αλλά λιγότερο αντιπροσωπευτική. Ως εκ τούτου, έπρεπε να βρεθεί μία ισορροπία μεταξύ των δύο επιλογών²⁷⁵. Η αρχική της πρόταση για καθορισμό του ορίου στο ένα τρίτο των κρατών μελών²⁷⁶, απομόνωσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δεδομένου ότι κατά τη διαβούλευση οι περισσότεροι ενδιαφερόμενοι φορείς πρότειναν χαμηλότερο κατώτατο όριο, δηλαδή μικρότερο απαιτούμενο αριθμό κρατών μελών προέλευσης των υπογραφών.

Η τελική ρύθμιση υιοθέτησε την πρόταση του ΕΚ σε αναλογία με το άρθρο 76 ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι οι πράξεις, που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις ή την αστυνομική συνεργασία, μπορούν να θεσπίζονται μετά από πρωτοβουλία του ενός τετάρτου των κρατών μελών. Το ποσοτικό αυτό κριτήριο δεν εξειδικεύεται περαιτέρω με διάκριση των κρατών ως προς το μέγεθος, αλλά αρκείται σε έναν ελάχιστο αριθμό, συνεκτιμώντας το μέγεθος του κράτους ως προς τον αριθμό των υπογραφόντων²⁷⁷.

²⁷⁵ Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, COM(2009) 622 τελικό

²⁷⁶ Αυτό το όριο χρησιμοποιείται στις διατάξεις που αφορούν την «ενισχυμένη συνεργασία», η οποία προβλέπει στο άρθρο 20 ΣΕΕ ότι «τουλάχιστον εννέα κράτη μέλη» πρέπει να συμμετέχουν

²⁷⁷ Στεφανή, Μ. (2013), Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, σελ. 152

Στην παρ. 2 του άρθρου 7 του Κανονισμού, ο ελάχιστος αριθμός των υποστηρικτών ανά κράτος μέλος που συμμετέχουν σε μια πρωτοβουλία πολιτών ορίζεται στον αριθμό των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται στο αντίστοιχο κράτος μέλος πολλαπλασιαζόμενο επί 750²⁷⁸. Με το σύστημα αυτό, εισάγεται μια προοδευτική κλίμακα συνδεδεμένη με τον αριθμό ευρωβουλευτών, χάρη στην οποία είναι ευκολότερο να επιτυγχάνεται το κατώτατο όριο στα πολυπληθέστερα κράτη μέλη.

Οι όροι για να διοργανώσει και να υποστηρίξει ένα άτομο μία πρωτοβουλία είναι η ιδιότητα του πολίτη της ΕΕ και η ηλικία που να του παρέχει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο²⁷⁹. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών εξαιρούνται προς το παρόν από το δικαίωμα υπογραφής ΕΠΠ. Έχοντας υπόψη, όμως, ότι οι πολιτικές της Ένωσης αφορούν και τους πολίτες τρίτων χωρών οι οποίοι ζουν εντός της ΕΕ, καθώς και το γεγονός ότι η ΕΠΠ αποτελεί μη δεσμευτικό θεσμικό εργαλείο αλλά εργαλείο διαμόρφωσης της ατζέντας το οποίο πρέπει να παραμείνει όσο το δυνατόν πιο ανοικτό σε συμμετοχές, μια μελλοντική τροποποίηση του Κανονισμού θα μπορούσε να συμπεριλάβει τόσο τους πολίτες τρίτων χωρών που κατοικούν στην ΕΕ, όσο και νεότερους ηλικιακά ευρωπαίους πολίτες.

Η επιτυχής υλοποίηση μιας πρωτοβουλίας πολιτών απαιτεί ένα ελάχιστο ποσοστό οργανωμένης δομής. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Κανονισμού 211/2011, πρέπει να συγκροτηθεί μια επιτροπή πολιτών που αποτελείται από τουλάχιστον επτά άτομα που είναι κάτοικοι τουλάχιστον επτά διαφορετικών κρατών μελών. Για την επιλογή των κατάλληλων προσώπων, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι θα έχουν την αποστολή να συγκεντρώσουν αρκετές χιλιάδες δηλώσεις υποστήριξης από το κράτος μέλος τους. Οι όροι για τη συμμετοχή στην επιτροπή πολιτών είναι η ιδιότητα του πολίτη της ΕΕ και η ηλικία που να τους παρέχει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ ορίζονται και τα «πρόσωπα επικοινωνίας», τα οποία

²⁷⁸ Σύμφωνα με τον πίνακα του Παρατήματος Ι του Κανονισμού 211/2011, που περιλαμβάνει τον ελάχιστο αριθμό υπογραφών ανά κράτος μέλος, ο ελάχιστος αριθμός των δηλώσεων υποστήριξης για την Ελλάδα ορίστηκε σε 16.500, αριθμός που διαιρούμενος με το 750 δίνει 22, ο αριθμός των ελλήνων βουλευτών του ΕΚ που εκλέχτηκαν την περίοδο 2009 – 2014. Μετά την εκ νέου ανακατανομή των θέσεων στο ΕΚ, η Επιτροπή τροποποίησε τον Κανονισμό τον Ιανουάριο του 2012. Με την προσχώρηση της Κροατίας στην ΕΕ τον Ιούλιο του 2013, ο αριθμός των ευρωβουλευτών αυξήθηκε προσωρινά σε 766 και το Παράρτημα Ι τροποποιήθηκε εκ νέου με κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό της Επιτροπής. Μετά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2014, ο αριθμός αυτός αναπροσαρμόζεται σε 751 μέλη (750 συν ο πρόεδρος) και ο αριθμός των ελλήνων ευρωβουλευτών μειώνεται σε από 22 σε 21. Το Παράρτημα Ι τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 517/2013 του Συμβουλίου της 13ης Μαΐου 2013 (ΕΕ 2013 L 158/1), προσαρμόζοντας τον ελάχιστο αριθμό υπογραφών στην τροποποιημένη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

²⁷⁹ Άρθρο 3 παρ. 1 και 4 του Κανονισμού 211/2011

επέχουν ρόλο συνδέσμου ανάμεσα στην επιτροπή πολιτών και στα θεσμικά όργανα της Ένωσης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και ενεργούν εξ ονόματος της επιτροπής πολιτών²⁸⁰.

Χάριν της ανάγκης για διαφάνεια και δημοκρατική λογοδοσία, οι διοργανωτές πρωτοβουλιών κοινοποιούν υποχρεωτικά στοιχειώδεις πληροφορίες για τις πηγές στήριξης και χρηματοδότησης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας²⁸¹. Τα στοιχεία που κοινοποιούνται πρέπει να αφορούν τα σύνολα εσόδων και δαπανών της πρωτοβουλίας, όπως επίσης τυχόν μεγάλες δωρεές.

Ο Κανονισμός ορίζει χρονικό όριο δώδεκα (12) μηνών από την ημερομηνία καταχώρησης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας, για τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης. Η προθεσμία αυτή δεν σημαίνει ότι μια πρωτοβουλία πολιτών δεν μπορεί να υποβληθεί νωρίτερα, εφόσον έχει συγκεντρώσει την απαραίτητη υποστήριξη. Στην πραγματικότητα, σημαίνει ότι οι υπογραφές που συγκεντρώθηκαν μετά την προθεσμία θεωρούνται άκυρες. Αν και η ανωτέρω προθεσμία έχει κριθεί ως εύλογος χρόνος, η εμπειρία έχει δείξει ότι οι υπερεθνικές πρωτοβουλίες χρειάζονται αρκετό χρόνο για επικοινωνία, συσκέψεις, μετακινήσεις, μεταφράσεις και για την ανάπτυξη επαρκούς υποστήριξης σε σημαντικό αριθμό κρατών, ιδίως όταν δεν υποστηρίζονται από μεγάλες, καθιερωμένες ΜΚΟ.

Τέλος, ιδιαίτερη βαρύτητα δίδεται στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα²⁸². Σύμφωνα με το άρθρο 12 του Κανονισμού, τόσο οι διοργανωτές πρωτοβουλίας πολιτών, όσο και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών τηρούν την οδηγία 95/46/ΕΚ²⁸³, καθώς και τις εθνικές διατάξεις που εκδόθηκαν μετά την ενσωμάτωσή της²⁸⁴.

²⁸⁰ Διοργανωτές που είναι μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν υπολογίζονται όσον αφορά την επίτευξη του ελάχιστου αριθμού που απαιτείται για τον σχηματισμό επιτροπής πολιτών

²⁸¹ Άρθρο 4 παρ. 1 του Κανονισμού 211/2011

²⁸² Στην αιτιολογική σκέψη 26 του Κανονισμού αναφέρεται ότι «ο παρών Κανονισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που περιλαμβάνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως στο άρθρο 8, κατά το οποίο κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν»

²⁸³ Οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (ΕΕ 1995 L 281/31)

²⁸⁴ Η Οδηγία 95/46/ΕΚ ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (Α'50), όπως ισχύει

5.3. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Από πρακτική άποψη, το πρώτο και βασικό προπαρασκευαστικό βήμα για μία ΕΠΠ είναι μία αποδεκτή και εφικτή ιδέα. Μία δυνατότητα ελέγχου της βασικής επιλεξιμότητας μίας ιδέας είναι η αξιολόγηση του εάν βρίσκει νόμιμο έρεισμα στα άρθρα των Συνθηκών. Αν η σύνδεση με έναν αριθμό συγκεκριμένων άρθρων μπορεί να περιγραφεί συνοπτικά και με σαφήνεια, τότε η πρωτοβουλία πληροί ένα άλλο βασικό κριτήριο επιλεξιμότητας. Οι διατάξεις του Κανονισμού 211/2011 περιγράφουν αναλυτικά τα στάδια της διαδικασίας.

5.3.1. ΒΗΜΑ 1 - ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Ο Κανονισμός επιβάλλει στους διοργανωτές τη συγκρότηση της επιτροπής πολιτών, που αποτελείται από τουλάχιστον επτά πρόσωπα, τα οποία, όπως αναφέρθηκε, πρέπει να είναι πολίτες της Ένωσης, να βρίσκονται σε ηλικία που τους δίνει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να κατοικούν σε τουλάχιστον επτά διαφορετικές χώρες της ΕΕ. Περαιτέρω, η επιτροπή καλείται να ορίσει, μέσα από τα μέλη της, έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή, οι οποίοι θα επέχουν ρόλο συνδέσμου ανάμεσα στην επιτροπή πολιτών και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και στους οποίους θα δίδεται η εντολή να ομιλούν και να ενεργούν εξ ονόματος της επιτροπής πολιτών²⁸⁵. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να ζητά από τους διοργανωτές να παρέχουν τις δέουσες αποδείξεις περί του ότι πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις²⁸⁶.

5.3.2. ΒΗΜΑ 2 - ΚΑΤΑΧΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ

Πριν ξεκινήσει το στάδιο της συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης, οι διοργανωτές οφείλουν να καταχωρίσουν την πρωτοβουλία στο επιγραμμικό μητρώο της Επιτροπής, παρέχοντας πληροφορίες²⁸⁷, ιδίως σε σχέση με το αντικείμενο και τους στόχους της προτεινόμενης πρωτοβουλίας, σε μία από τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ²⁸⁸. Η διαδικασία αυτή, με την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι τυπικές προϋποθέσεις του Κανονισμού 211/2011, μπορεί εύκολα να υλοποιηθεί χρησιμοποιώντας το επιγραμμικό σύστημα καταχώρισης της Επιτροπής. Παρόλα

²⁸⁵ Άρθρο 3 παρ. 1 και 2 του Κανονισμού 211/2011

²⁸⁶ Άρθρο 3 παρ. 3 Κανονισμού 211/2011

²⁸⁷ Στο Παράρτημα II του Κανονισμού αναφέρονται οι απαιτούμενες πληροφορίες που ορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την καταχώριση μιας προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών

²⁸⁸ Άρθρο 4 παρ. 1 του Κανονισμού 211/2011

αυτά, η επίσημη καταχώριση από την Επιτροπή μπορεί να διαρκέσει έως και δύο (2) μήνες.

Η Επιτροπή, εντός δύο (2) μηνών από την παραλαβή των ανωτέρω πληροφοριών, ελέγχει, αν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις²⁸⁹: αν έχει συγκροτηθεί η επιτροπή πολιτών και έχουν οριστεί τα πρόσωπα επικοινωνίας, αν η προτεινόμενη πρωτοβουλία δεν βρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλει νομοθετική πρόταση για την εφαρμογή των Συνθηκών²⁹⁰, αν η πρωτοβουλία δεν είναι κατάφωρα καταχρηστική, επιπόλαιη ή κακόβουλη και αν η πρωτοβουλία δεν αντίκειται με προφανή τρόπο στις αξίες της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται με το άρθρο 2 ΣΕΕ.

Η απαρίθμηση των τεσσάρων αυτών προϋποθέσεων είναι αποκλειστική. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή ελέγχει το αίτημα των διοργανωτών για καταχώριση της πρωτοβουλίας τους μόνο βάσει των εν λόγω προϋποθέσεων. Κατά συνέπεια, συνάγεται ότι δεν μπορεί να απορριφθεί αίτημα διοργανωτών για καταχώριση της πρωτοβουλίας τους, επειδή το περιεχόμενο της τελευταίας είναι αντίθετο με το περιεχόμενο άλλης εν εξελίξει πρωτοβουλίας ή επειδή μια εν εξελίξει πρωτοβουλία αφορά το ίδιο ζήτημα.

Σε περίπτωση που η Επιτροπή αρνηθεί την καταχώριση μιας πρωτοβουλίας πολιτών, είναι υποχρεωμένη να ενημερώσει τους διοργανωτές της πρωτοβουλίας, αναφέροντας λεπτομερώς τα αίτια της άρνησης και όλα τα διαθέσιμα ένδικα και εξώδικα μέσα²⁹¹. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται η δυνατότητα προσφυγής στο ΔΕΕ²⁹², σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ και η υποβολή καταγγελίας στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή για κακοδιοίκηση²⁹³.

Αντιθέτως, εφόσον πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις, οι διοργανωτές ενημερώνονται από την Επιτροπή για την καταχώριση και η ΕΠΠ δημοσιεύεται στην επιγραμμική πλατφόρμα της Επιτροπής με το μοναδικό αριθμό μητρώου που έχει

²⁸⁹ Άρθρο 4 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011

²⁹⁰ Στην περίπτωση της πρωτοβουλίας «My voice against nuclear power», η Επιτροπή απέρριψε την αίτηση καταχώρισης της πρωτοβουλίας, αναφερόμενη ακριβώς σε αυτή την προϋπόθεση. Η επίσημη δήλωσή της για το θέμα, έχει σημασία για την κατανόηση του εργαλείου της ΕΠΠ: "... οι νομικές βάσεις της ΣΕΕ και ΣΛΕΕ δεν μπορεί να ερμηνευθεί ότι παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να προτείνει μία νομική πράξη που θα έχει ως αποτέλεσμα την τροποποίηση / κατάργηση των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου και ιδιαίτερα τη Συνθήκη Euratom
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/429>

²⁹¹ Άρθρο 4 παρ. 3 Κανονισμού 211/2011

²⁹² ΓΕΔ υπ. Τ-450/12 (Anagnostakis / Επιτροπή)

²⁹³ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>

λάβει.²⁹⁴ Κατόπιν τούτου, οι διοργανωτές μπορούν, με δική τους ευθύνη, να μεταφράσουν την πρωτοβουλία σε άλλες επίσημες γλώσσες της Ένωσης και να την καταθέσουν στο μητρώο, ενώ καλούνται να παρέχουν για το τελευταίο τακτικά πληροφορίες για όλες τις πηγές στήριξης και χρηματοδότησης της πρωτοβουλίας τους²⁹⁵. Οι διοργανωτές υπέχουν ευθύνη για όποιες βλάβες προξενούν κατά τη διοργάνωση πρωτοβουλίας πολιτών, σύμφωνα με το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο²⁹⁶. Οι διοργανωτές μιας πρωτοβουλίας μπορούν ανά πάσα στιγμή, από την καταχώρισή της μέχρι την έναρξη της συλλογής δηλώσεων υποστήριξης, να ζητήσουν από την Επιτροπή την ανάκλησή της. Η δυνατότητα αυτή που δίνεται στους διοργανωτές να αποσύρουν μια πρωτοβουλία μετά την καταχώριση, αλλά πριν την υποβολή της είναι εν μέρει προβληματική, καθώς δίνει την εντύπωση ότι η πρωτοβουλία «ανήκει» στους διοργανωτές και όχι στους πολίτες και, ως εκ τούτου, οι διοργανωτές θα μπορούσαν να υπόκεινται σε διάφορες πολιτικές πιέσεις²⁹⁷.

5.3.3. ΒΗΜΑ 3 - ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΠΙΓΡΑΜΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

Η δημιουργία και η πιστοποίηση του επιγραμμικού συστήματος συγκέντρωσης είναι ζωτικής σημασίας ζήτημα για κάθε πρωτοβουλία και από την έναρξη των πρωτοβουλιών τον Απρίλιο 2012 αποδείχτηκε σημαντικό πρόβλημα για τις ΕΠΠ. Δυνάμει της αιτιολογικής σκέψη αριθ. 16 του Κανονισμού 211/2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θέσει στη διάθεση των ενδιαφερομένων λογισμικό ανοικτού πηγαίου κώδικα, που ενσωματώνει τα σχετικά τεχνικά χαρακτηριστικά και χαρακτηριστικά ασφαλείας, όσον αφορά τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης²⁹⁸. Από την πλευρά τους, τα κράτη μέλη επαληθεύουν τη συμμόρφωση των επιγραμμικών συστημάτων συγκέντρωσης με τις απαιτήσεις του Κανονισμού πριν από οποιαδήποτε συλλογή δηλώσεων υποστήριξης. Από τα παραπάνω φαίνεται μια διάσπαση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, γεγονός που δυσχεραίνει τους διοργανωτές, δεδομένου ότι κάθε πρωτοβουλία αφορά τουλάχιστον επτά κράτη μέλη. Για να συγκεντρώσουν δηλώσεις υποστήριξης επιγραμμικά, οι διοργανωτές πρέπει να

²⁹⁴ Άρθρο 4 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011

²⁹⁵ Άρθρο 4 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011

²⁹⁶ Άρθρο 13 Κανονισμού 211/2011

²⁹⁷ Vogiatzis, N. (2013), Is the European Citizen's Initiative a Serious Threat for the Community Method?, σελ. 104

²⁹⁸ Το λογισμικό αυτό διατίθεται δωρεάν από το σύνδεσμο <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/home>

δημιουργήσουν ένα επιγραμμικό σύστημα συγκέντρωσης, το οποίο θα είναι προσβάσιμο μέσω του ιστοτόπου τους και θα πληροί τις τεχνικές προδιαγραφές που ορίζονται στον Εκτελεστικό Κανονισμό 1179/2011. Στη συνέχεια, οι διοργανωτές πρέπει να λάβουν πιστοποίηση του συστήματός τους από την αρμόδια αρχή²⁹⁹ του κράτους μέλους στο οποίο θα αποθηκευθούν τα δεδομένα.

Υπήρξαν διαμαρτυρίες ότι η ηλεκτρονική συλλογή των δηλώσεων στήριξης με το λογισμικό και τις διαδικασίες που προβλέπονταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν πρακτικά αδύνατη. Οι δυσκολίες αφορούσαν υπερβολικές δαπάνες για τη φιλοξενία των ιστοσελίδων και συστημάτων συλλογής σε διακομιστές (server hosting), κακές επιδόσεις του λογισμικού της Επιτροπής και δύσκαμπτες διαδικασίες πιστοποίησης. Το αποτέλεσμα ήταν καταχωρισμένες ΕΠΠ να μην μπορούν να συλλέξουν ηλεκτρονικές δηλώσεις προτίμησης. Λόγω των ανωτέρω προβλημάτων, τον Ιούλιο του 2012 η Επιτροπή αποφάσισε να διαθέσει τη δική της πλατφόρμα για τα επιγραμμικά συστήματα συλλογής των εν εξελίξει πρωτοβουλιών. Μετά την έκδοση ενός σχετικά λειτουργικού συστήματος συλλογής την 1^η Νοεμβρίου 2012, η περίοδος συλλογής των εννέα (9) εκείνη την περίοδο πρωτοβουλιών εν εξελίξει παρατάθηκε έως την 1^η Νοεμβρίου 2013, για να εξασφαλιστεί μία ελάχιστη δωδεκάμηνη περίοδος συλλογής για κάθε μία από αυτές.

Στις 25 Ιανουαρίου 2013, εμπειρογνώμονες από το χώρο της πληροφορικής και των επικοινωνιών, εκπρόσωποι των ΕΕΠ και μέλη της κοινωνίας πολιτών συναντήθηκαν σε μία συνεδρίαση ενδιαφερομένων στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Το κύριο θέμα του συνεδρίου ήταν να συζητηθεί η δυνατότητα δημιουργίας ενός κεντρικού και εύκολα προσβάσιμου συστήματος επιγραμμικής συλλογής των ΕΠΠ. Οι συμμετέχοντες εξέφρασαν τις προσδοκίες τους ότι η πρώτη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2015 θα οδηγήσει σε σημαντική βελτίωση των επιγραμμικών συστημάτων που υποστηρίζονται από την Επιτροπή³⁰⁰.

5.3.4. ΒΗΜΑ 4 - ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΔΗΛΩΣΕΩΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Με την πιστοποίηση του επιγραμμικού τους συστήματος συγκέντρωσης, οι διοργανωτές μίας ΕΠΠ μπορούν να συγκεντρώσουν δηλώσεις υποστήριξης, όχι μόνο εγγράφως, αλλά και με τη χρήση του ειδικού αυτού συστήματος. Από το σημείο αυτό, η ΕΠΠ είναι τουλάχιστον τεχνικά σε θέση να συγκεντρώσει έναν σημαντικό

²⁹⁹ Αρμόδια αρχή αρχές πιστοποίησης των επιγραμμικών συστημάτων συγκέντρωσης στην Ελλάδα έχει οριστεί το Υπουργείο Εσωτερικών

³⁰⁰ <http://www.citizens-initiative.eu/?p=1397#more-1397>

αριθμό υπογραφών στα στοχευμένα κράτη μέλη. Για πρακτικούς λόγους, συνηθίζεται το σύστημα συλλογής να ενσωματώνεται στην ιστοσελίδα της πρωτοβουλίας.

Η φάση της συλλογής για κάθε πρωτοβουλία ορίζεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού, στους δώδεκα (12) μήνες από την επιβεβαίωση καταχώρισης της πρωτοβουλίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το χρονικό διάστημα αυτό είναι θεωρητικό, γιατί στην πράξη η συλλογή αρχίζει μόλις οργανωθεί και λειτουργήσει το σύστημα συγκέντρωσης³⁰¹. Παρόλα αυτά, οι διοργανωτές της προτεινόμενης πρωτοβουλίας οφείλουν να ενημερώσουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την επίσημη λήξη της φάσης συλλογής των δηλώσεων υποστήριξης.

5.3.5. ΒΗΜΑ 5 - ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΗΛΩΣΕΩΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Για την υποβολή των δηλώσεων υποστήριξης προς επαλήθευση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, οι διοργανωτές μιας ΕΠΠ οφείλουν να γνωρίζουν πού και σε ποιά μορφή θα τις αποστείλουν, καθώς και τις πρόσθετες πληροφορίες που απαιτούνται για κοινοποίηση. Η διαδικασία επαλήθευσης και οι τυπικές προϋποθέσεις, ορίζονται στο άρθρο 8 και στο Παράρτημα V του Κανονισμού 211/2011.

Οι ταχυδρομικές και ηλεκτρονικές διευθύνσεις των αρμοδίων αρχών είναι αναρτημένες σε κατάλογο στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής³⁰². Οι δηλώσεις υποστήριξης που συγκεντρώθηκαν με τη χρήση του επιγραμμικού συστήματος συλλογής μπορούν είτε να εκτυπωθούν και να αποσταλούν σε χαρτί είτε να αποσταλούν ηλεκτρονικά, ενώ τα έντυπα δήλωσης υποστήριξης του Παραρτήματος III του κανονισμού 211/2011 κατατίθενται στην έντυπη μορφή τους.

Η επαλήθευση βάσει ελέγχων από τις εθνικές αρχές μπορεί να διαρκέσει έως και τρεις (3) μήνες, ενώ ο τρόπος επαλήθευσης εξαρτάται από τη νομοθεσία και πρακτική του κάθε κράτους μέλους³⁰³. Η υποχρέωση αυτή του κράτους μέλους ισχύει μόνο εάν η πρωτοβουλία έχει καταφέρει να συγκεντρώσει τον απαιτούμενο αριθμό δηλώσεων. Για το σκοπό της επαλήθευσης δεν είναι απαραίτητη η επικύρωση της γνησιότητας των υπογραφών. Οι διοργανωτές θα πρέπει να είναι προετοιμασμένοι για

³⁰¹ Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να παρατείνει την περίοδο συλλογής δηλώσεων υποστήριξης για τις πρώτες ΕΠΠ που είχαν κατατεθεί, έως την 1^η Νοεμβρίου 2013

³⁰² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification>

³⁰³ Το Παράρτημα III Μέρος Γ του Κανονισμού 211/2011 περιλαμβάνει κατάλογο όλων των κρατών μελών, αναφέροντας τις ειδικές απαιτήσεις για την επαλήθευση των υπογραφών. Ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν αριθμό δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου για επαλήθευση, ενώ άλλα απαιτούν από τους πολίτες τους να τους κοινοποιούν το μόνιμο τόπο διαμονής τους όταν μετακινούνται σε ένα άλλο κράτος

το ενδεχόμενο ότι δεν θα προσμετρώνται οι δηλώσεις που δεν θα επαληθεύονται βάσει των ελέγχων. Αποτέλεσμα αυτής της φάσης είναι τα πιστοποιητικά που εκδίδονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, στα οποία βεβαιώνεται ο αριθμός των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης για το αντίστοιχο κράτος μέλος.

5.3.6. ΒΗΜΑ 6 - ΥΠΟΒΟΛΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 9 του Κανονισμού 211/2011, μετά την λήψη των πιστοποιητικών της παρ. 2 του άρθρου 8, απαιτείται η υποβολή της πρωτοβουλίας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αρχικά, η Επιτροπή ενημερώνεται από τους διοργανωτές μετά την πάροδο των δώδεκα (12) μηνών για τη συλλογή των δηλώσεων για το εκτιμώμενο αποτέλεσμα της συλλογής. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την συμπλήρωση του εντύπου του Παραρτήματος VII του Κανονισμού και της κατάθεσής του στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μαζί με τα πιστοποιητικά που ελήφθησαν από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών και πληροφορίες σχετικά με τυχόν στήριξη και χρηματοδότηση της οποίας έτυχε η πρωτοβουλία³⁰⁴.

Η τελική υποβολή είναι υποχρεωτική ακόμα κι αν η πρωτοβουλία δεν έχει λάβει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών. Αφού λάβει την τελική υποβολή, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να δημοσιεύσει την πρωτοβουλία στο μητρώο και να καλέσει τους διοργανωτές για να συζητήσουν το θέμα «σε κατάλληλο επίπεδο»³⁰⁵. Η Επιτροπή, μέσα σε προθεσμία τριών (3) μηνών, εξετάζει το θέμα και εκθέτει σε ανακοίνωση τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματά της σχετικά με την πρωτοβουλία, τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή δεν θα προβεί στις εν λόγω ενέργειες. Παρά το γεγονός ότι η ανακοίνωση αυτή της Επιτροπής δημοσιεύεται, ο κανονισμός ορίζει ότι κοινοποιείται τόσο στους διοργανωτές, όσο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο³⁰⁶.

5.3.7. ΒΗΜΑ 7 - ΕΞΕΤΑΣΗ, ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΡΟΑΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Έχοντας πλέον περάσει τα τυπικά εμπόδια, οι διοργανωτές μιας επιτυχούς πρωτοβουλίας πολιτών καλούνται να συζητήσουν το θέμα τους με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η συνάντηση αυτή προσφέρει ευκαιρία στην ΕΠΠ να ανιχνεύσει τις

³⁰⁴ Η επίσημη τελική υποβολή, με τη χρήση του τυποποιημένου εντύπου του Παραρτήματος VII συμπεριλαμβανομένων των αντιγράφων των πιστοποιητικών που έχουν εκδώσει τα κράτη μέλη, πραγματοποιείται μόνο με τη λήψη και του τελευταίου πιστοποιητικού

³⁰⁵ Άρθρο 10 παρ. 1 του Κανονισμού 211/2011

³⁰⁶ Άρθρο 10 παρ. 2 του Κανονισμού 211/2011

προθέσεις της Επιτροπής. Με βάση τα αποτελέσματα αυτής της συζήτησης και τις πιθανές διαβουλεύσεις με άλλα θεσμικά όργανα και οργανισμούς, οι διοργανωτές μπορούν να προετοιμαστούν για την ακρόαση στο ΕΚ. Από το σημείο αυτό και έπειτα, η διαδικασία περιλαμβάνει έντονα το στοιχείο της άμεσης δημοκρατίας. Επιπλέον, η φάση μετά την τελική ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής χαρακτηρίζεται από μία έντονη συμμετοχή του ΕΚ, προωθώντας έναν επωφελή συνδυασμό άμεσης και αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο διασφαλίζουν τη διοργάνωση της ακρόασης και συγκεκριμένα η Επιτροπή καλείται για την εκπροσώπησή της «στο κατάλληλο επίπεδο»³⁰⁷. Σε αυτή τη δημόσια ακρόαση, στην οποία παρεβρίσκονται εκπρόσωποι του ΕΚ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων οργάνων της ΕΕ, δεν αποφασίζεται οριστικά η τύχη της πρωτοβουλίας, αλλά σίγουρα ασκεί μεγάλη επίδραση στην τελική αποτίμησή της. Παρόλα αυτά, ακόμη κι αν μια πρωτοβουλία τύχει ευνοϊκής υποδοχής από το ΕΚ κατά τη δημόσια ακρόαση, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να ακολουθήσει την πρόταση. Οι διατάξεις της Συνθήκης δεν αμφισβητούν το μονοπώλιο νομοθετικής πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αφήνεται στη διακριτική της ευχέρεια η αποδοχή ή απόρριψη, εν μέρει ή στο σύνολό της, μιας πρωτοβουλίας πολιτών³⁰⁸. Η εξέλιξη αυτή μπορεί να μοιάζει απογοητευτική με μια πρώτη ματιά, αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ένα εκατομμύριο υποστηρικτές αντιπροσωπεύουν μόνο το 0,26% του πληθυσμού της Ένωσης³⁰⁹.

5.4. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

Από την επίσημη έναρξη της ΕΠΠ την 1^η Απριλίου 2012, οι ευρωπαίοι πολίτες και οι οργανώσεις καλούνται να υποβάλλουν αίτηση για κατάθεση μίας πρωτοβουλίας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εάν η πρόταση θεωρηθεί επιλέξιμη, η πρωτοβουλία καταχωρίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι διοργανωτές μπορούν να ξεκινήσουν τη συλλογή δηλώσεων υποστήριξης. Περνώντας επιτυχώς από τις διαδικασίες που θέτει ο κανονισμός 211/2011 και πληρώνοντας τις σχετικές

³⁰⁷ Άρθρο 11 παρ. 1 του Κανονισμού 211/2011. Σε πρακτικό επίπεδο, η ανάθεση σε δύο θεσμικά όργανα της ευθύνης για την εκτέλεση ενός έργου, μπορεί και να οδηγήσει σε μη ικανοποιητικά αποτελέσματα.

³⁰⁸ García, L. B. (2013), *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*, σελ. 13

³⁰⁹ Mader, O. (2013), *Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten: Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit*, σελ. 353

απαιτήσεις, όπως η συγκέντρωση τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου υπογραφών, η πρωτοβουλία κατακτά το δικαίωμα ακρόασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΕΚ. Βασικά εμπόδια στη διαδικασία αυτή, όπως παρατηρείται με τις τρέχουσες πρωτοβουλίες, είναι η ανεπαρκής οργανωτική υποστήριξη και τα προβλήματα στη δημιουργία του απαιτούμενου επιγραμμικού συστήματος συλλογής δηλώσεων υποστήριξης.

Περίπου δύο χρόνια μετά την έναρξη του νομικού μέσου της ΕΠΠ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει λάβει 47 αιτήσεις για καταχώριση προτεινόμενων πρωτοβουλιών. 28 από τις πρωτοβουλίες αυτές πληρούσαν τα κριτήρια επιλεξιμότητας και καταχωρίστηκαν, ενώ η Επιτροπή αρνήθηκε την καταχώριση 19 πρωτοβουλιών, κυρίως γιατί οι στόχοι τους ήταν προδήλως εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Από τις πρωτοβουλίες που καταχωρίστηκαν, 7 δεν συγκέντρωσαν τον απαιτούμενο αριθμό δηλώσεων υποστήριξης εντός της προθεσμίας του ενός έτους και 9 αποσύρθηκαν από τους διοργανωτές. Επίσης, 7 πρωτοβουλίες για τις οποίες η διαδικασία συγκέντρωσης έχει λήξει, δεν έχουν ακόμη υποβληθεί στην Επιτροπή και δεν είναι γνωστό αν οι διοργανωτές μπόρεσαν να συγκεντρώσουν τον απαιτούμενο αριθμό δηλώσεων υποστήριξης. Αυτή τη στιγμή, υπάρχουν 3 ανοιχτές πρωτοβουλίες που βρίσκονται στο στάδιο συλλογής δηλώσεων υποστήριξης.

Από τις εν εξελίξει πρωτοβουλίες, μόνο δύο επί του παρόντος έχουν καταφέρει να προσεγγίσουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στη συνέχεια το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τις προτάσεις τους. Η ΕΠΠ «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα (Right2Water)»³¹⁰, ήταν η πρώτη πρωτοβουλία που υποβλήθηκε επίσημα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 20 Δεκεμβρίου 2013, έχοντας λάβει την υποστήριξη περισσότερων από 1,6 εκατομμυρίων πολιτών. Οι διοργανωτές συναντήθηκαν με την Επιτροπή στις 17 Φεβρουαρίου 2014 και την ίδια μέρα είχαν την ευκαιρία να εκθέσουν την πρωτοβουλία τους σε δημόσια ακρόαση που πραγματοποιήθηκε στο ΕΚ. Εν συνεχεία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση³¹¹, ξεκίνησε δημόσια

³¹⁰ 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» <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003/el>

³¹¹ Αξιοπρεπής ζωή για όλους: από το όραμα στη συλλογική δράση, COM(2014) 335. Στην ανακοίνωση αναλύονται οι στόχοι για καθολική πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό, εγκαταστάσεις αποχέτευσης και υγιεινής, αλλά και η βελτίωση της συνολικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων, η

διαβούλευση σχετικά με την οδηγία για το πόσιμο νερό³¹² και διοργανώνει συνάντηση των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τη συγκριτική αξιολόγηση της ποιότητας του νερού και των υπηρεσιών ύδρευσης στις 9 Σεπτεμβρίου 2014 στις Βρυξέλλες.

Η δεύτερη ΕΠΠ που πληροί τις απαιτήσεις του Κανονισμού είναι η πρωτοβουλία «Ένας από μας»³¹³, που υποβλήθηκε επισήμως στην Επιτροπή από τους διοργανωτές της στις 28 Φεβρουαρίου 2014, αφού προηγουμένως συγκέντρωσε την υποστήριξη περισσότερων από 1,7 εκατομμύρια πολιτών, ενώ τα κατώτατα όρια επιτεύχθηκαν σε 18 κράτη μέλη. Στις 9 Απριλίου 2014 η Επιτροπή συνάντησε τους διοργανωτές, οι οποίοι, στις 10 Απριλίου, είχαν την ευκαιρία να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία τους σε δημόσια ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή αποφάσισε να μην υποβάλει νομοθετική πρόταση, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μόλις πρόσφατα συζήτησαν και αποφάσισαν την πολιτική της ΕΕ στον τομέα αυτό.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη σε δράσεις σχετικά με τις τρέχουσες ΕΠΠ που υπερβαίνουν τις επίσημες υποχρεώσεις της, όπως αυτές ορίζονται από τους κανονισμούς. Αρχικά, επέκτεινε μέχρι την 1^η Νοεμβρίου 2013 την περίοδο συλλογής των δηλώσεων υποστήριξης για τις πρώτες ΕΠΠ, οι οποίες δυσκολεύονταν εξαιτίας ενός μη λειτουργικού λογισμικού επιγραμμικής συλλογής. Αργότερα προσέφερε στις πρώτες ΕΠΠ και ουσιαστική υποστήριξη με την εγκατάσταση των επιγραμμικών συστημάτων συλλογής τους, όπως φιλοξενία στον διακομιστή του κέντρου δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και διοικητική υποστήριξη για την πιστοποίηση του επιγραμμικού συστήματος συλλογής τους. Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οργάνωσε την επικοινωνία και τη συνεργασία μεταξύ των διοργανωτών των διαφόρων πρωτοβουλιών και ορισμένων ΜΚΟ για την υποστήριξή τους. Επιπρόσθετα, η εκτεταμένη ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την ΕΠΠ, έχει συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση του κοινού για τις τρέχουσες και

αποδοτική τους χρήση και η ποιότητά τους, καθώς και η μείωση της ρύπανσης. Το κείμενο αυτό θα αποτελέσει τη συμβολή της Επιτροπής στις συζητήσεις που θα διεξαχθούν στο πλαίσιο της επόμενης Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών ενόψει των διαπραγματεύσεων πριν από τη Σύνοδο Κορυφής του 2015

³¹² Οδηγία 98/83/ΕΚ σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης, ΕΕ 1998 L 330/32

³¹³ Το θέμα της πρωτοβουλίας αφορά τη «νομική προστασία της αξιοπρέπειας, του δικαιώματος στη ζωή και της ακεραιότητας του κάθε ανθρώπου από τη σύλληψη, στους τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ όπου η προστασία αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία». Ειδικότερα, ζητά από την ΕΕ να θέσει τέρμα στη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που προϋποθέτουν την καταστροφή ανθρώπινων εμβρύων, ειδικότερα στους τομείς της έρευνας, της αναπτυξιακής βοήθειας και της δημόσιας υγείας
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/el>

επερχόμενες πρωτοβουλίες³¹⁴. Το άρθρο 22 του Κανονισμού 211/2011 προβλέπει τριετή αποτίμηση της διαδικασίας, η οποία έχει ανατεθεί στην Επιτροπή, για την υποβολή εκθέσεων προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ξεκινώντας από την 1η Απριλίου 2015³¹⁵.

5.5. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η ιδέα πίσω από το εργαλείο της ΕΠΠ βασίζεται στην έννοια της άμεσης δημοκρατίας. Καθώς οι θεσμοθετημένοι μηχανισμοί για την ενεργή συμμετοχική δημοκρατία έχουν στόχευση κυρίως σε μία εκ των υστέρων επιρροή, ένα νέο μέσο έπρεπε να δημιουργηθεί. Για την αποτελεσματική εκ των προτέρων επίδραση στη νομοθεσία της ΕΕ, ο μηχανισμός έπρεπε να στοχεύει στο θεσμικό όργανο που έχει την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, δηλαδή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Για πρώτη φορά, ένα εκατομμύριο ευρωπαίοι πολίτες, αντιπροσωπεύοντας ένα σημαντικό αριθμό κρατών μελών, μπορούν να παρέμβουν για να παρακινήσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, με τη υποβολή νομοθετικών πρωτοβουλιών προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η αξιοποίηση του εργαλείου αυτού ανοίγει νέους ορίζοντες, ιδιαίτερα για το σχηματισμό και τη δραστηριοποίηση μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, και τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού χώρου, ώστε οι ευρωπαϊκοί λαοί να αισθανθούν ότι αποτελούν μέλη της ίδιας κοινότητας.

Το μείζον ερώτημα που θα πρέπει να απαντηθεί είναι αν το νομικό μέσο της ΕΠΠ έχει τη δυναμική να στηρίξει σημαντικά τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης, παρά την τρέχουσα αντίληψη για το αντίθετο. Η λέξη «δυναμική» εδώ χρησιμοποιείται για να συμπεριλάβει τις μελλοντικές προοπτικές. Η ΕΠΠ θεωρείται ως ένα θετικό σημάδι για τον εκδημοκρατισμό της Ένωσης και ως ένα βήμα προς τα εμπρός στη σωστή κατεύθυνση. Επιπρόσθετα, η εφαρμογή του θεσμού σε ενωσιακό επίπεδο μπορεί να λειτουργήσει ως υπόδειγμα καλής πρακτικής και μέσο πίεσης σε κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμα καθιερώσει αντίστοιχους θεσμούς. Ωστόσο, αυτός ο ενθουσιασμός βασίζεται κυρίως σε μελλοντικές προσδοκίες σχετικά με τις προοπτικές της ΕΠΠ. Δυστυχώς, οι αρχικές πρωτοβουλίες είχαν ένα μάλλον ατυχές ξεκίνημα, προκαλώντας σφοδρή κριτική ενάντια στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως

³¹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει παρουσιάσει μία γραφική απεικόνιση της διαδικασίας, με περαιτέρω λεπτομέρειες για το καθένα από τα βήματά της <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works>

³¹⁵ Αυτό σημαίνει ότι η όποια βελτίωση της διαδικασίας θα βασιστεί εν πολλοίς στην έκθεση που είναι προγραμματισμένη για το 2015

διοικητική αρχή. Το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει καταχωρίσει μόνο μία ανοιχτή πρωτοβουλία εντός του 2014, υποστηρίζει αυτήν την αρνητική εντύπωση. Προφανώς, τα διοικητικά και οργανωτικά προβλήματα που έθεσαν σε κίνδυνο την αξιοπιστία του νέου αυτού μέσου συμμετοχικής δημοκρατίας και, ως εκ τούτου, της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα πρέπει να έχουν εξαλειφθεί έως την πρώτη αναθεώρηση του 2015.

Για τη μελλοντική τροποποίηση της ΕΠΠ, υπάρχουν ορισμένα σημεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Ένα από αυτά είναι μια κεντρική πύλη για την επαλήθευση και πιστοποίηση των συγκεντρωμένων δηλώσεων υποστήριξης. Οι υπογραφές θα μπορούν να κατατίθενται σε μία κεντρική υπηρεσία της Ένωσης για επαλήθευση και πιστοποίηση, η οποία θα βρίσκεται σε συντονισμό με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Λαμβάνοντας υπόψη τα τεχνικά, γλωσσικά, υλικοτεχνικά και πληροφοριακά εμπόδια, καθώς και το κόστος που επωμίζονται οι διοργανωτές για να προετοιμάσουν και να κοινοποιήσουν μια ΕΠΠ σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, μια πρόκληση σαφώς μεγαλύτερη από αντίστοιχες πρωτοβουλίες σε εθνικό επίπεδο, η απαίτηση για ένα εκατομμύριο υπογραφές είναι ένα όριο υψηλότερο από οποιοδήποτε αντίστοιχο υπάρχει στα κράτη μέλη, και για το λόγο αυτό αμφισβητείται από πολλούς υπέρμαχους των δημοκρατικών και συμμετοχικών πρωτοβουλιών στην ΕΕ.

Ιδιαίτερα σημαντική θα ήταν η έγκαιρη συμμετοχή του ΕΚ στη διαδικασία, ήδη από το στάδιο του ελέγχου της επιλεξιμότητας των προτεινόμενων πρωτοβουλιών. Η εποπτεία από το ΕΚ θα εγγυάται την τήρηση των δημοκρατικών προτύπων και θα προωθεί την εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών στις ΕΠΠ. Ακόμα και αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από κοινού με άλλα θεσμικά όργανα και ενδιαφερόμενα μέρη, αξιοποιήσει την ευκαιρία για αναθεώρηση τον Μάρτιο του 2015, θα είναι μια μεγάλη πρόκληση να αναβιώσει την ευαισθητοποίηση του κοινού και να ξανακερδίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών. Για το σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να εκτελέσει το σημαντικό έργο να σταθεί φρουρός της διαδικασίας και υποστηρικτής του θεσμού, να δημιουργήσει μια σχέση αλληλεπίδρασης με τις πρωτοβουλίες πολιτών και πιθανόν να υιοθετεί προτάσεις που δεν θα καταφέρνουν να φτάνουν ως το τέλος της διαδικασίας. Η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 225 ΣΛΕΕ μπορεί να λειτουργήσει ως διάυλος ανάμεσα στο ΕΚ και τις πρωτοβουλίες ευρείας αποδοχής. Παράλληλα, τα εθνικά κοινοβούλια, πέρα από την παρακολούθηση της

συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας, θα μπορούσαν να παρακινηθούν για να ασχοληθούν με τα ζητήματα που τέθηκαν, να τα εξετάσουν περεταίρω και να τα συζητήσουν δημόσια.

Είναι πολύ πιθανό, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του δημόσιου πλούτου, η απαίτηση για την προστασία και εγγύηση μιας κοινωνικής Ευρώπης, η υποστήριξη των δικαιωμάτων και η προστασία του περιβάλλοντος να είναι κάποιιοι από τους κύριους τομείς στους οποίους θα μπορούσαν να δραστηριοποιηθούν οι πρωτοβουλίες για να πείσουν την Ένωση να δράσει για ένα καλύτερο μέλλον ή μια στενότερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, με τους πολίτες και τους αντιπροσώπους τους να συμμετάσχουν εξίσου σε μια κοινή περιπέτεια για την αναζήτηση της ενωμένης Ευρώπης. Επίσης, η ΕΠΠ μπορεί να έχει και ρόλο στην κινητοποίηση των πολιτικών ελίτ και στην δημιουργία διπλωματικών πρωτοβουλιών στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων. Σε κάθε περίπτωση, η συμμετοχική δημοκρατία μπορεί να συμβάλλει στη δημιουργία μεγαλύτερου βαθμού ομοιογένειας, με ταυτόχρονη διατήρηση της πολυμορφίας, και κάτι τέτοιο θα συνέβαλε στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τέλος, μια μελλοντική αναθεώρηση, εφόσον οι συνθήκες κρίνονται ώριμες, θα μπορούσε να συμπεριλαμβάνει δυνατότητα κατάθεσης ΕΠΠ που έχουν σκοπό την τροποποίηση του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ, ιδιαίτερα σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής των Συνθηκών.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι όμως η ΕΠΠ να μην γίνει ένα εργαλείο διαθέσιμο μόνο στους μεγάλους οργανισμούς, τις οργανωμένες ομάδες συμφερόντων ή τα πολιτικά κόμματα, αλλά να παραμείνει προσιτή σε ομάδες πολιτών πρόθυμες να συνεργαστούν και να αλληλεπιδράσουν με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Σίγουρα υπάρχει κίνδυνος σύγκρουσης ανάμεσα στα θεσμικά όργανα και τις διάφορες πρωτοβουλίες, όπως και εμφάνισης καλά οργανωμένων ομάδων συμφερόντων που διαθέτουν σημαντικούς οικονομικούς πόρους ή ακόμα και περιθωριοποίησης του εργαλείου που θα επέλθει από ισχυρές κριτικές ευρωσκεπτικιστικού χαρακτήρα. Καθώς όμως οι ΕΠΠ θα αναθεωρούνται και θα βελτιώνονται προοδευτικά με βάση την εμπειρία, η μεγάλη πρόκληση σχετίζεται με τα έμμεσα αποτελέσματα που θα επιφέρουν περισσότερο από τα άμεσα, και κυρίως με την πίεση που θα ασκήσουν στα θεσμικά όργανα να αναλάβουν δράση σχετικά με τα τιθέμενα ζητήματα και τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής κοινής γνώμης. Αυτό θα φέρει μια ελπιδοφόρα δημοκρατική αντίληψη που θα εισχωρήσει σε διάφορα επίπεδα για να μεταμορφώσει μια αδιάφορη, κατακερματισμένη και στενά εθνική δημόσια σφαίρα.

Με δεδομένη αυτήν την κατάσταση και ανεξάρτητα από τους προαναφερθέντες περιορισμούς, είναι γεγονός ότι οι κανόνες, οι διαδικασίες και η εφαρμογή της ΕΠΠ μπορεί να έχουν αντίκτυπο με εξαιρετικό ενδιαφέρον σε διάφορα επίπεδα. Καταρχήν, σε θεσμικό επίπεδο, παρουσιάζονται ευκαιρίες για συνεργασία ανάμεσα στα μέλη του ΕΚ και τις ευρωπαϊκές πολιτικές ομάδες, όπως την περίοδο που οι πρωτοβουλίες ήταν ακόμα συμβολικές αλλά διοργανώνονταν απευθείας από ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα. Αλλά και σε επίπεδο κοινωνίας των πολιτών μπορεί να αποτελέσει ένα νέο εργαλείο σε σχέση με την κοινή γνώμη και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

Ανεξάρτητα από τα προβλήματα αυτά και την αβεβαιότητα για τα διαδικαστικά ζητήματα και τους περιορισμούς που θα μπορούσαν να υποδαυλίσουν την ΕΠΠ, οι δυνατότητες που έχει αυτή η καινοτομία δεν θα πρέπει να υποτιμούνται. Η ΕΠΠ μπορεί να βοηθήσει στην προώθηση ενός πολιτικού διαλόγου σε υπερεθνικό επίπεδο και την συμμετοχή των πολιτών εντός της ΕΕ. Η ΕΠΠ μπορεί να επηρεάσει τον εκδημοκρατισμό της Ένωσης και τον έλεγχο για την υλοποίηση, εξέλιξη και μεταρρύθμιση των πολιτικών και, μακροπρόθεσμα, να επηρεάσει την ίδια την Ένωση επιφέροντας θεσμικές μεταρρυθμίσεις.

Επομένως, ακόμη κι αν η ΕΠΠ διαδραματίσει απλώς συμπληρωματικό ρόλο στον εκδημοκρατισμό της Ευρώπης, είναι ένα απολύτως θετικό αποτέλεσμα. Η δοκιμή στην πράξη αυτού του νέου δημοκρατικού εργαλείου με σκοπό τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων σε όλα τα επίπεδα, είναι οπωσδήποτε χρήσιμο και οι πρωτοβουλίες μπορούν να γίνουν η γέφυρα μεταξύ των πολιτών και της ΕΕ, ο διάυλος για επικοινωνία και ανταλλαγή απόψεων. Η πρόκληση του δημοσίου διαλόγου πάνω σε ζητήματα γενικού και υπερεθνικού ενδιαφέροντος αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο για τον σχηματισμό μιας πανευρωπαϊκής κοινής γνώμης και την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Θα είναι ενδιαφέρον να παρακολουθήσει κανείς τι επιφυλάσσει το μέλλον για τον θεσμό αυτόν. Η ΕΠΠ αναμένεται να γίνει αντικείμενο επιστημονικής εξέτασης, καθώς παρέχει νέες δυνατότητες για τη μελέτη ενός πολυεπίπεδου εξευρωπαϊσμού: εκκινώντας από μεμονωμένους πολίτες και μέχρι το υψηλότερο πολιτικό επίπεδο, ένα ευρύ ερευνητικό φάσμα καλείται να παράξει σημαντική γνώση για τη νέα αυτή ευρωπαϊκή ευκαιρία.

6. ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εργασία αυτή προσπάθησε να ερευνήσει τις έννοιες της διαφάνειας και της συμμετοχής στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, τις θεωρίες ανάπτυξης καθώς και την εφαρμογή τους στην πράξη μέσα από θεσμούς και διαδικασίες. Η δέσμευση της ΕΕ για δημοκρατία, διαφάνεια και συμμετοχή, δεν περιορίζεται σε ένα αφηρημένο πολιτικό πρόγραμμα, αλλά διαπερνά το σύνολο της έννομης τάξης της ΕΕ, θεσπίζοντας μία κουλτούρα ανοιχτής διακυβέρνησης σε μια μοναδική στιγμή κοινωνικών αλλαγών. Καθώς η Ένωση οδεύει προς μεγαλύτερη συνοχή, θα πρέπει να εμβαθύνει στις έννοιες αυτές. Υπάρχει διακύμανση διαφόρων επιπέδων σε σχέση με την εφαρμογή τους μέσα από ενωσιακούς θεσμούς και, ταυτόχρονα, η σημασία τους εξαρτάται από την προσοχή που τους δίνουν τα εκτελεστικά όργανα της Ένωσης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Επιπλέον υπάρχουν και επικρίσεις σχετικά με τις έννοιες αυτές, καθώς έχουν θεωρηθεί είτε ως δύσκολο να υλοποιηθούν είτε ότι δεν υλοποιούνται επαρκώς.

Αν και η ιδέα της διαφάνειας και της συμμετοχής ως αντίβαρο για την κρίση νομιμοποίησης και της αντιμετώπισης του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ δεν είναι νέα, έχει κωδικοποιηθεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία συνδέει για πρώτη φορά τη συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων με τη δημοκρατία. Πέρα από αυτόν τον μετασχηματισμό της συμμετοχικής αρχής, και η αρχή της διαφάνειας έχει πρόσφατα εκ νέου ερμηνευτεί υπό το πρίσμα του δημοκρατικού στόχου που επιδιώκει η αρχή αυτή. Η νομολογία ερμήνευσε το εν λόγω δικαίωμα ως ένα εργαλείο που επιτρέπει στους πολίτες να φέρουν προ των ευθυνών τους, στο όνομα της αρχής της δημοκρατικής νομιμοποίησης, τόσο τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, όσο και τα κράτη μέλη μεμονωμένα³¹⁶. Ως αποτέλεσμα, η διαφάνεια, μέσα από τη συμμετοχή, δε νοούνται αποκλειστικά ως εργαλεία για τη βελτίωση της ποιότητας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και των αποτελεσμάτων της, αλλά εμφανίζονται να διαθέτουν μία αυτόνομη κανονιστική ισχύ, που αποδίδεται σε αυτές από το σύνολο των λεπτομερών διατάξεων της Συνθήκης και του παράγωγου δικαίου που εξετάστηκαν παραπάνω.

Ωστόσο, όπως προκύπτει από την ανάλυση, οι προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν ότι η διαφάνεια και η συμμετοχή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι θα οδηγήσουν σε μια δημοκρατικά νομιμοποιημένη Ένωση, δεν μπορούν να στηρίζονται

³¹⁶ ΓΕΔ υπ. T-233/09 (Access Info Europe / Συμβούλιο), Συλλ. 2011, II-01073

μόνο σε αυτό-επιβαλλόμενους κανόνες. Υπό αυτές τις συνθήκες, αν και όλα τα όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης έχουν ένα ρόλο να διαδραματίσουν στη διαμόρφωση των περιγραμμάτων των αρχών αυτών, εναπόκειται στους ενωσιακούς δικαστές να διαμορφώσουν, σύμφωνα με τις κοινωνικές αλλαγές, το δημοκρατικό δυναμικό καθενός από τα συστατικά τους.

Πρέπει να σημειωθεί παρόλα αυτά ότι υπάρχει σοβαρός κίνδυνος η εξέλιξη των αρχών να εμποδιστεί από ασαφείς, πολύπλοκες και απαιτητικές διαδικασίες και κανόνες, που θα δυσχεράνουν την υλοποίησή τους και θα προκαλέσουν απογοήτευση και αδιαφορία στους πολίτες, αισθήματα που θα συνοδεύονται από δυσπιστία, σκεπτικισμό ή και εχθρότητα απέναντι στην Ένωση και στους θεσμούς, της που ήδη υποφέρουν από χαμηλό κύρος. Η σημερινή κατάσταση στην οποία υπάρχει μια επικρατούσα απάθεια, αδιαφορία, ακόμα και απόρριψη για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τους ενωσιακούς θεσμούς, έτσι όπως έχει καταγραφεί τα τελευταία χρόνια από το Ευρωβαρόμετρο και έχει επιβεβαιωθεί από την εμφάνιση και την άνοδο ευρωσκεπτικιστών και αντιευρωπαϊκών πολιτικών ομάδων, έχει ως αποτέλεσμα τη μικρή προσοχή και συμμετοχή των πολιτών στις εκλογές και στο δημόσιο διάλογο. Οι συμπεριφορές αυτές δεν έχουν παραχθεί αποκλειστικά από έλλειψη κατανόησης ή ενδιαφέροντος, αλλά και από την αντίληψη της πολιτικής από μια εθνικιστική πλευρά, η οποία ενισχύεται από την εθνική διάσταση που διαπερνά όλη την Ευρώπη και, σε συγκεκριμένο βαθμό, από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και το πολιτικό σύστημα των κρατών μελών. Έτσι οι ευρωεκλογές προσλαμβάνονται ως δευτερεύουσας σημασίας γεγονός, που έχει ως σκοπό την επιβεβαίωση των ισορροπιών των εγχώριων δυνάμεων, την τιμωρία ή την ανάδειξη νέων παικτών στο πολιτικό προσκήνιο, με τέτοιο τρόπο ώστε τα ζητήματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος να μην αναδύονται ποτέ στην επιφάνεια.

Από την άλλη πλευρά, ολόκληρο το κοινωνικό πλαίσιο, εντός του οποίου οι αρχές της διαφάνειας και της συμμετοχής καλούνται να λειτουργήσουν, αλλάζει ταχύτατα. Αυτή είναι μια σημαντική διάσταση που πρέπει να εξεταστεί καθώς η διαφάνεια και η συμμετοχή είναι δυναμικές έννοιες που εξελίσσονται συγχρόνως με τις κοινωνικές αλλαγές. Ως συνέπεια του τεχνολογικού και του κοινωνικού μετασχηματισμού που προωθείται από την ευκολότερη πρόσβαση στη γνώση, οι πολίτες είναι όλο και πιο πιθανό να εκφράζουν τις απόψεις τους με έναν πιο ευθύ και άμεσο τρόπο, για όλα τα ζητήματα που έχουν σημασία για αυτούς. Ως αποτέλεσμα, τα άτομα, αποκτώντας προοδευτικά όλο και μεγαλύτερη επίγνωση του περιβάλλοντός

τους, θα εξετάσουν ενεργά τις ευκαιρίες για να γίνουν συν-παραγωγοί ιδεών που θα υλοποιούνται μέσα από πολιτικές. Οι αναδυόμενες κοινότητες εξουσιοδοτημένων πολιτών φέρουν τη δυνατότητα να αμφισβητήσουν το ρόλο των αντιπροσωπευτικών φορέων λήψης αποφάσεων. Η έννομη τάξη της ΕΕ, μέσω των αρχών της διαφάνειας και της συμμετοχής, θα πρέπει αναπόφευκτα να ανταποκριθεί σε αυτή τη νέα ισορροπία δυνάμεων, όπου εθνικές και υπερεθνικές αρμοδιότητες συνυπάρχουν με τη δύναμη του ατόμου. Νέα μοντέλα λήψης αποφάσεων που στηρίζονται στις αναδυόμενες τεχνολογίες και εισάγουν νέες μορφές επικοινωνίας μεταξύ θα αναπτυχθούν έτσι ώστε να περιλαμβάνουν την πρωτοφανή ικανότητα των ατόμων, των κοινοτήτων και των δημοσίων αρχών να αντιλαμβάνονται, να παρακολουθούν και να ρυθμίζουν συνολικά κοινές προκλήσεις.

Καθαροί, απλοί και διαφανείς κανόνες, μαζί με την πολιτική βούληση θα υποστηρίξει την υλοποίηση και εφαρμογή τους, θα οδηγήσει σε μια προοδευτική επανεμφάνιση της εμπιστοσύνης και της συναίνεσης σχετικά με την ΕΕ και τους θεσμούς της. Η αποτελεσματικότητα των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν είναι εξίσου σημαντική, γιατί σε διαφορετική περίπτωση σύντομα θα εγκαταλειφτούν ή θα υποβαθμιστούν, αν δεν είναι σε θέση να παράξουν σημαντικές εκροές και αποτελέσματα. Όλα θα εξαρτηθούν από τη στάση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και το πνεύμα που θα διακατέχει την οργάνωση και την υλοποίηση αυτών των μέσων. Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει μια σειρά από στερεά εργαλεία για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων.

Ως αποτέλεσμα, η μεταβαλλόμενη φύση της διαφάνειας και της συμμετοχής, σε συνδυασμό με μία αυξανόμενη ζήτηση για πιο ενεργή πολιτική εμπλοκή από την πλευρά των πολιτών, μπορεί να αναζωογονήσει την πολιτική ζωή και το πιο σημαντικό, μπορεί να εξασφαλίσει πολιτική νομιμοποίηση θεμελιωμένη σε δημοκρατικές αξίες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ

- Berg, C. et al (eds) (2007), *The Initiative for Europe – Handbook 2008*. Initiative & Referendum Institute Europe. Διαθέσιμο στο: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039576.pdf>
- García, L.B. (2013), *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Quintanilla, P. et al (2013), *Guide on access to EU documents*. Madrid: Access Info Europe
- Aloisio S. et al (2011), *The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives*. Στο: Matarazzo, R (ed.) (2011), *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Rome: Edizioni Nuova Cultura, σελ. 65-150
- Prechal, S., De Leeuw, M. E. (2008), *Transparency: A General Principle of EU Law?*. Στο: U. Bernitz et al (eds), *General principles of EC law in a process of development*. Austin, TX : Wolters Kluwer, σελ. 201-242
- Νικολόπουλος, Η. (1997), *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας. Συμβολή στο συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*. Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Παπαγιάννης, Δ. (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η έκδοση. Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Παπαδοπούλου, Λ. (2012), Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ. Στο: Β. Σκουρή (επιμ.), *Ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (υπό έκδοση). Διαθέσιμο στο: http://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/uploads/2014/03/2012_Papadopoulou_SEE_arthra_10-11-12_europaiki-dimokratia.pdf
- Ψύγκας, Α.Ε. (2009), *Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου από τη διοίκηση*. Αθήνα : Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.

ΑΡΘΡΑ – ΜΕΛΕΤΕΣ - ΟΜΙΛΙΕΣ

- Alemanno, A., 2014. Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy. *European Law Review*, forthcoming (2014). Διαθέσιμο στο: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303644
- Augustyn, M., Monda, C. (2011), Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001, *EIPAScope*, 2011 (1), σελ. 17-20
- de Búrca, G. (1996), The Quest for Legitimacy in the European Union. *The Modern Law Review*, 59(3), σελ. 349–376
- Karatzia, A. (2013), The European Citizens' Initiative: Giving Voice to EU citizens, King's *Student Law Review-Blog Series*. Διαθέσιμο στο: <http://kslr.org.uk/blogs/europeanlaw/2013/05/15/the-european-citizens-initiative-giving-voice-to-eu-citizens/>
- Labayle, H., 2013, *Openness, transparency and access to documents and information in the European Union*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
- Leino, P. (2014), Transparency, Participation and EU Institutional Practice: An Inquiry into the Limits of the 'Widest Possible', European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI)
- Lymouris, N. (2004), The Right of Public Access to EU Documents, Jean Monnet Centre of Excellence of the New Bulgarian University and of the Bulgarian European Community Studies Association (BECSA) (Sofia, December 2004)
- Mader, O. (2013), Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten: Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit, *Europarecht*, 3(48), 348-371
- Marias, E. (1994), The European Ombudsman. *EIPAScope*, 1994(1), σελ. 1-6 [Working Paper]
- Mendes, J. (2011), Participation and the role of law after Lisbon: A legal view on Article 11 TEU. *Common Market Law Review*, 48(6), σελ. 1849-1878

- Piodi, F. (2009), *The citizen's appeal to the European Parliament: petitions 1958 - 1979*, Luxembourg: European Parliament Archive and Documentation Centre (CARDOC)
- Vogiatzis, N. (2014), Communicating the European Ombudsman's Mandate: An Overview of the Annual Reports. *Journal of Contemporary European Research*, 10 (1), σελ. 105-123
- Vogiatzis, N. (2013), Exploring the European Council's Legal Accountability: Court of Justice and European Ombudsman. *German Law Journal*, 14 (9), σελ. 1661-1686
- Vogiatzis, N. (2013), Is the European Citizen's Initiative a Serious Threat for the Community Method?. *European Journal of Legal Studies*, Volume 6(1), p 91-107
- Κάλλια – Αντωνίου, Α. (2007), Το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η συμβολή του στην προστασία του περιβάλλοντος. Εισήγηση στην Ημερίδα του Γραφείου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Ελλάδα, του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης και του Κέντρου Διεθνούς Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου με θέμα «Νέα Ευρωπαϊκή Συνθήκη και βιώσιμη ανάπτυξη», Θεσσαλονίκη, 7 Δεκεμβρίου 2007. Διαθέσιμο στο: <http://www.solon.org.gr/index.php/nomothesia-perivallon/61-2008-07-15-14-21-50/70-2008-04-09-08-19-31.html>
- Καραγκούνης, Δ. (2012), Η «μεταλλαγή» του θεσμού του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή. *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 32(2-3), σ. 157 -160
- Πρεβεδούρου, Ε. Β. (2011), Πρόσβαση στα έγγραφα και προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με αφορμή πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Το Σύνταγμα*, 2011/1
- Στεφανή, Μ. (2013), Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών. *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 33(2), σ. 147 – 160.

ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης –

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010

- Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΕΕ 2004 C 310/1)
- Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις (ΕΕ 1997 C 340/1)
- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μαζί με το κείμενο της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Μάαστριχτ) (ΕΕ 1992 C 224/01)
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, «σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών» (ΕΕ 2011 L 65/1)
- Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1179/2011 της Επιτροπής, της 17ης Νοεμβρίου 2011, για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ 2011 L 301/3
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, «για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα» (ΕΕ 2006 L 264/13)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, «για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής», ΕΕ 2011 L 145/43
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, ΕΕ 2001 L 8/1

- Οδηγία 2003/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Νοεμβρίου 2003, για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, ΕΕ 2003 L 345/90
- Απόφαση αριθ. 2006/683/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Σεπτεμβρίου 2006, για την έγκριση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΕ L 285, 16.10.2006, σ.47)
- Απόφαση 2001/937/ΕΚ,ΕΚΑΧ,Ευρατόμ: Απόφαση της Επιτροπής, της 5ης Δεκεμβρίου 2001, για την τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό Ε(2001) 3714], ΕΕ 2011 345/94
- Απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ: Απόφαση της Επιτροπής της 8ης Φεβρουαρίου 1994 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής, ΕΕ 1994 L 46/58

ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΕ

- Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 11ης Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που κατέχει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της ασκήσεως των διοικητικών λειτουργιών του, ΕΕ 2013 L 38/2
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την έκθεση 2013 για την ιθαγένεια της ΕΕ. Πολίτες της ΕΕ: τα δικαιώματά σας, το μέλλον σας, (2013/2186(INI)), Α7-0107/2014, 13.2.2014
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή Αναφορών, Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών κατά το έτος 2013 (Α7-0131/2014), 2014/2008(INI)
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κανονισμός, 7η κοινοβουλευτική περίοδος, Μάρτιος 2014
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή κατά το 2012, 2013/2051(INI)
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, Έκθεση σχετικά με τον καθορισμό της έδρας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, 2012/2308(INI)

- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση ενός Μητρώου Διαφάνειας για οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, ΕΕ 2011 L191/29
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση με την οποία ζητείται από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών (2008/2169(INI)), Εισηγήτρια: Sylvia-Yvonne Kaufmann, A6-0043/2009, 2-2-2009
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 9ης Μαρτίου 1994 σχετικά με το καθεστώς του ευρωπαϊκού διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του (94/262/EKAX, ΕΚ, Ευρατόμ), ΕΕ 1994 L 113/15
- Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ετήσια έκθεση 2012
- Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ετήσια έκθεση 1995
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή κατά το έτος 2012 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, COM (2013) 515 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση – Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, COM(2011) 137 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Οδηγίες για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών», Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2011
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση – Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, COM(2010) 119 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, COM(2009)622 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, COM(2008) 229 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος - Η δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, COM(2007) 185 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινο βιβλίο - Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια, COM(2006) 194 τελικό, Βρυξέλλες, 3.5.2006
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση - Μία Λευκή Βίβλος, COM(2001) 0428 τελικό (ΕΕ 2001 L 287/1)
- Συμβούλιο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δήλωση 90/730/ΕΚ: Κώδικας συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 1993 L 340/41)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή - Πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων (COM/93/191 Τελικό)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή - Διαφάνεια στην Κοινότητα (COM/93/258 Τελικό)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων» - Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, COM(93) 191 τελικό, Βρυξέλλες, 5 Μαΐου 1993
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής - Ένας ανοικτός και συγκροτημένος διάλογος της Επιτροπής και των ομάδων ειδικών συμφερόντων (SEC/92/2272 τελικό)
- Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Αρχές, διαδικασίες και δράσεις για την εφαρμογή του άρθρου 11 παρ. 1 και 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας), ΕΕ 2013 C 11/8
- Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας: η συμμετοχική δημοκρατία και η πρωτοβουλία

ευρωπαϊών πολιτών (άρθρο 11)» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας), (2010/C 354/10), EE C 354, 28.12.2010, σ. 59

- Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Η συμμετοχική δημοκρατία σε πέντε σημεία (2011), διαθέσιμο στο:

<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2011-10-el.pdf>

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

- <http://www.asktheeu.org/>
Ηλεκτρονική πλατφόρμα σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα της ΕΕ
- www.constitutionalism.gr
Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης»
- <http://curia.europa.eu/>
Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- <https://e-justice.europa.eu>
Διαδικτυακή πύλη της ευρωπαϊκής ηλεκτρονικής δικαιοσύνης
- <http://ec.europa.eu/>
Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>
Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών – Επίσημο Μητρώο
- <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
Πρόσβαση στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- <http://europa.eu/>
Ο επίσημος δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- <http://www.europarl.europa.eu/>
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- <http://www.europarl.europa.eu/committees/el/peti/home.html>
Ιστοσελίδα της Επιτροπής Αναφορών
- <http://www.iri-europe.org/>
Initiative & Referendum Institute Europe
- <http://www.germanlawjournal.com>
German Law Journal
- <http://www.mehr-demokratie.de/>
Mehr Demokratie e.V.

- <http://www.ombudsman.europa.eu>
Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής