



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2009 - 2014

---

*Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων*

---

22.6.2010

## **ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

σχετικά με μια πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία των πολιτών

Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

Εισηγητές: Zita Gurmai, Alain Lamassoure

Η ΠΕΠ (Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών) θα προσθέσει μια νέα διάσταση στο ευρωπαϊκό δημοκρατικό σύστημα, δίνοντας το δικαίωμα σε ένα εκατομμύριο πολίτες να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της.

Αυτό το εργαλείο άμεσης δημοκρατίας προορίζεται να εξοπλίσει τους πολίτες με τα ίδια δικαιώματα πρωτοβουλίας που διαθέτουν ήδη το Συμβούλιο Υπουργών και το ΕΚ.

Ωστόσο δεν θα στερήσει την Επιτροπή από το μονοπώλιό της στη νομοθετική πρωτοβουλία: οι επιτυχημένες ΠΕΠ θα καλούν την Επιτροπή να διατυπώσει πρόταση αλλά η απόφαση για το αν θα το κάνει θα εναπόκειται αποκλειστικά στην Επιτροπή.

Ο άλλος σκοπός της ΠΕΠ είναι να κινεί την ανταλλαγή απόψεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να "συνδέει" τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα με τους πολίτες, ώστε να εγκρίνουν νομοθετικές πράξεις που θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες και στις προσδοκίες των ανθρώπων, εντός του πλαισίου αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής.

Καθώς η ΠΕΠ πρόκειται να αποτελεί ένα νέο και ισχυρό δικαίωμα, δεν πρέπει να παραμελούμε τις υποχρεώσεις και την ανάγκη για υπευθυνότητα που συνεπάγεται τούτο για τους διοργανωτές.

Το παρόν έγγραφο εργασίας έχει σκοπό να παρουσιάσει τις απόψεις των εισηγητών στο παρόν στάδιο και να προβεί σε προτάσεις για τη δρομολόγηση συζήτησης και για την εξεύρεση των καταλληλότερων λύσεων, ώστε η ΠΕΠ να είναι επιτυχής και να αποφεύγει δυσარέσκειες και απογοητεύσεις, να είναι δε ταυτόχρονα φιλική προς το χρήστη και προσπελάσιμη. Θα παρουσιαστούν τα βασικά χαρακτηριστικά των διαδοχικών σταδίων της διαδικασίας με προσέγγιση βήμα-βήμα.

### **I. Προκαταρκτικά μέτρα που πρέπει να λαμβάνουν οι διοργανωτές:**

1. Εν πρώτοις, μόνο πολίτες της ΕΕ με δικαίωμα ψήφου σε ευρωπαϊκές εκλογές οργανώνουν ή/και στηρίζουν μια ΠΕΠ.

2. Θα ήταν σκόπιμο για τους διοργανωτές να είναι φυσικά πρόσωπα μόνο για να διασφαλίζουν την ουσία της διαδικασίας, δηλαδή να παραμένει εργαλείο των πολιτών. Ωστόσο νομικά πρόσωπα θα έχουν το δικαίωμα να υποστηρίζουν τους διοργανωτές, οικονομικά, υλικοτεχνικά κ.λπ., στο βαθμό που ο χαρακτήρας και το κόστος της υποστήριξης τους περιγράφεται και δημοσιοποιείται κατά τρόπο διαφανή.

3. Για να καταστεί η διαδικασία όσο το δυνατό ευρωπαϊκότερη από την αρχή και να ευνοηθεί ευρύτερη ανταλλαγή απόψεων, οι διοργανωτές πρέπει να συνέρχονται σε "επιτροπή πολιτών" τουλάχιστον επτά προσώπων προερχόμενων από τουλάχιστον ένα τέταρτο των κρατών μελών. Με αυτόν τον τρόπο θα εγείρονται μόνο διευρωπαϊκά ζητήματα και θα είναι ευκολότερη η συνακόλουθη διαδικασία συλλογής υπογραφών, καθώς θα υπάρχει ήδη εκπρόσωπος σε ένα τέταρτο των κρατών μελών. Επομένως, παρόλο που φαίνεται εκ πρώτης όψεως να αποτελεί περιορισμό, στην ουσία θα διευκολύνει τη λοιπή διαδικασία.

4. Οι διοργανωτές θα είναι υπεύθυνοι για τις μεταφράσεις της ΠΕΠ σε άλλες επίσημες ενωσιακές γλώσσες της επιλογής τους αλλά η Επιτροπή θα μπορεί να ελέγχει αυτές τις

μεταφράσεις κατόπιν σχετικού αιτήματος.

5. Επιπρόσθετα, θα μπορούσαν να διερευνηθούν και άλλες επιλογές, οι δε εισηγητές θα δέχονταν ευχαρίστως σχόλια και παρατηρήσεις σχετικά με τα ακόλουθα ζητήματα:

5.1. Θα ήταν σκόπιμο να ζητηθεί από τους διοργανωτές να έχουν τη στήριξη ορισμένων άμεσα εκλεγμένων προσώπων, τα οποία θα στήριζαν την πρωτοβουλία ; Αν ναι, πόσα τέτοια πρόσωπα πρέπει να τη στηρίζουν και πρέπει να προέρχονται επίσης από τουλάχιστον ένα τέταρτο των κρατών μελών ή κάτι τέτοιο θα συνεπαγόταν μια ανεπιθύμητη δόση αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στη διαδικασία;

5.2. Πρέπει να ζητηθεί από τους διοργανωτές η καταβολή εγγύησης, η οποία φυσικά θα τους επιστραφεί, αν η ΠΕΠ αποδειχθεί επιτυχής;

## **II. Καταχώριση μιας ΠΕΠ:**

6. Κατά πρώτον, οι διοργανωτές πρέπει να ορίζουν έναν εκπρόσωπο που θα είναι το πρόσωπο επαφής για τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας.

7. Είναι προς το συμφέρον των διοργανωτών και των πολιτών να στοχεύουν στη δρομολόγηση πρωτοβουλιών που ρεαλιστικά θα έχουν ελπίδες να επιτύχουν, ώστε να αποφεύγεται η απώλεια χρόνου και πόρων σε πρωτοβουλίες που δεν θα κριθούν παραδεκτές. Οι διοργανωτές πρέπει να προσδιορίζουν από την αρχή τη νομική τους βάση. Κάτι τέτοιο θα ευνοεί και ανταλλαγή απόψεων καθώς οι διοργανωτές θα πρέπει να σκεφτούν τι μπορεί ή δεν μπορεί να κάνει η ΕΕ. Αν αυτή η νομική βάση είναι εσφαλμένη και αν υπάρχει καταλληλότερη, ο φορέας που είναι αρμόδιος για τον έλεγχο του παραδεκτού μιας ΠΕΠ θα μπορεί να το διορθώσει, ώστε να καταχωριστεί η ΠΕΠ και να προχωρήσει. Ως εκ τούτου κάτι τέτοιο δεν θα είναι σημαντικό εμπόδιο για πολύτιμες πρωτοβουλίες αλλά θα αποτρέπει τη δρομολόγηση άλλων που δεν έχουν σχέση με τις αρμοδιότητες της ΕΕ.

8. Πρέπει να είναι υποχρεωτικό για τους διοργανωτές να παρέχουν λεπτομερή ενημέρωση καθ' όλη τη διαδικασία για κάθε είδους υποστήριξη που λαμβάνουν από φυσικά ή/και νομικά πρόσωπα, ώστε να γνωρίζουν οι πολίτες ποιος είναι πίσω από τις πρωτοβουλίες που επιλέγουν να στηρίζουν. Η διαφάνεια θα είναι κλειδί για την επιτυχία της ΠΕΠ.

## **III. Έλεγχος του παραδεκτού:**

9. Θα ήταν σκόπιμο να διεξάγεται ο πρώτος έλεγχος του παραδεκτού (με βάση νομικά κριτήρια) μετά τη συλλογή 5.000 υπογραφών. Αυτός ο συμβολικός αριθμός διασφαλίζει την αντιπροσωπευση γνήσιας στήριξης από το κοινό και ταυτόχρονα αποτρέπει τη συσσώρευση υπερβολικού φόρτου στην Επιτροπή, χωρίς να δαπανούν οι διοργανωτές υπερβολικούς πόρους στη διαδικασία. Ωστόσο αυτό είναι απλώς μια πρόταση, και ο έλεγχος του παραδεκτού μπορεί επίσης να διεξάγεται αμέσως μετά την καταχώριση. Σε κάθε περίπτωση οι εισηγητές δεν τάσσονται υπέρ της ιδέας να διεξάγεται αυτός ο έλεγχος μετά τη συλλογή 100.000 ή 300.000 υπογραφών, καθώς κάτι τέτοιο θα προκαλούσε στους διοργανωτές δικαιολογημένη δυσφορία .

10. Για να προστατευθεί η Επιτροπή από την κατηγορία ότι αποφασίζει σχετικά με το παραδεκτό μιας ΠΕΠ βάσει πολιτικών λόγων και όχι νομικών (πράγμα που θα υπονόμευε την

αξιοπιστία της και θα σκίαζε με αμφιβολία ολόκληρη τη διαδικασία), θα ήταν σκόπιμο να μην είναι η Επιτροπή ο μοναδικός φορέας που θα λαμβάνει από την αρχή αυτή την απόφαση. Κάτι τέτοιο θα αποτρέψει το ενδεχόμενο να είναι η Επιτροπή και κριτής και κριτική επιτροπή και θα την απαλλάξει από ένα δυσανάλογο βάρος.

11. Θα ήταν προτιμότερο να οριστεί μια "επιτροπή σοφών" ad hoc, η οποία θα περιλαμβάνει εμπειρογνώμονες, πανεπιστημιακούς ή/και νομικούς, ώστε να είναι κατά το δυνατόν αμερόληπτοι. Εννέα από αυτούς θα ορίζονται από τα τρία θεσμικά όργανα: τρεις από την Επιτροπή, τρεις από το Συμβούλιο και τρεις από το ΕΚ, καθώς θα καλούνται εν τέλει να εγκρίνουν κάθε νομοθετική πρόταση, ενώ τα κράτη μέλη θα εφαρμόζουν εν συνεχεία κάθε μελλοντική νομοθετική πράξη. Θα υπάρχει και εκπρόσωπος της Επιτροπής (ο Επίτροπος που είναι αρμόδιος για θεσμικά ζητήματα ή ο εκπρόσωπός του) και ενδεχομένως εκπρόσωπος της εναλλασσόμενης Προεδρίας του Συμβουλίου και ένας βουλευτής του ΕΚ, δηλαδή δέκα ή δώδεκα πρόσωπα. Σε αυτή την επιτροπή μπορεί να προεδρεύει ο εκπρόσωπος της Επιτροπής.

12. Η απόφασή τους θα βασίζεται στα ακόλουθα κριτήρια:

- τη νομική βάση

- το σεβασμό των αξιών της ΕΕ (δηλαδή το άρθρο 2 της ΣΛΕΕ και το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων)

- ένα προκαταρκτικό έλεγχο επικουρικότητας (πέραν τούτου πρέπει να διεξάγεται και ενδελεχέστερος έλεγχος αφού συγκεντρωθεί το ένα εκατομμύριο υπογραφών).

Είναι προφανές ότι καταχρηστικές ΠΕΠ μπορούν να απορρίπτονται αλλά η διατύπωση της πρότασης της Επιτροπής πρέπει να βελτιωθεί.

13. Επομένως θα εξετάζεται το συνολικό πλαίσιο της ΠΕΠ αλλά τούτο δε σημαίνει σε καμία περίπτωση ότι αποτελεί οριστικό πράσινο φως και ότι κάθε ΠΕΠ που συγκεντρώνει ένα εκατομμύριο υπογραφών θα καταλήγει στο σχεδιασμό νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής. Αυτό θα καθίσταται σαφές στους διοργανωτές.

14. Κατόπιν τούτου είναι ενδεχόμενα δύο διαφορετικά σενάρια:

14.1. Η ΠΕΠ να κρίνεται παραδεκτή: θα καταχωρίζεται επίσημως και θα δημοσιοποιείται στον ειδικό ιστοτόπο που θα συγκροτήσει η Επιτροπή.

14.2. Να μην κρίνεται παραδεκτή η ΠΕΠ: οι διοργανωτές θα μπορούν να προσφύγουν στην Επιτροπή, η οποία θα έχει το δικαίωμα είτε να επιβεβαιώνει είτε να ακυρώνει την απόφαση της επιτροπής ad hoc. Αν η Επιτροπή την επιβεβαιώσει, οι διοργανωτές θα έχουν το δικαίωμα να προσφύγουν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κατά αυτής της απόφασης, όπως προβλέπεται από τις Συνθήκες.

#### **IV. Συγκέντρωση υπογραφών**

15. Αυτό πρέπει να γίνεται και εντύπως και διαδικτυακά, οι δε επιμέρους πτυχές της εφαρμογής πρέπει να εναπόκεινται στην κρίση των κρατών μελών.

16. Όσον αφορά τα προσωπικά δεδομένα που θα απαιτούνται από τους υπογράφοντες, πρέπει

να βρεθεί μια ικανοποιητική ισορροπία μεταξύ του τι είναι απολύτως απαραίτητο για εξακρίβωση και τι θα μπορούσε να αποθαρρύνει τους ανθρώπους από την υπογραφή πρωτοβουλιών. Επιπλέον, πρέπει να δοθεί μεγάλη προσοχή σε ζητήματα προστασίας δεδομένων.

17. Όσον αφορά το ζήτημα του τόπου κατοικίας έναντι της υπηκοότητας των υπογραφόντων, οι εισηγητές θα ήθελαν να δίνουν τα κράτη μέλη περισσότερες πληροφορίες ως προς το τι μπορούν να δέχονται ώστε να κατασταλάξουν σε μια σαφέστερη διατύπωση από την πρόταση της Επιτροπής.

18. Η διαδικτυακή συγκέντρωση υπογραφών μπορεί να γίνεται μέσω ειδικών ιστοτόπων, οι οποίοι θα σχεδιάζονται αναλόγως από τους διοργανωτές και θα πρέπει να διαπιστεύονται και να παρακολουθούνται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών στα οποία θα διεξάγεται η συλλογή. Θα ήταν επιθυμητό ένα λογισμικό προσιτό σε όλους το οποίο θα ανέπτυξε η Επιτροπή. Θα μπορούσε να είναι στη διάθεση των διοργανωτών, ανεξαρτήτως του αν θέλουν να το χρησιμοποιήσουν.

19. Θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί περίοδος 12 μηνών, καθώς από τη μια πλευρά η συλλογή υπογραφών δεν θα είναι ούτε εύκολη ούτε γρήγορη, από την άλλη όμως τυχόν μεγαλύτερη περίοδος θα υπονόμει το αυθόρμητο της πρωτοβουλίας. Συγκεκριμένα, οι πολίτες θα χάσουν το ενδιαφέρον τους αν η διαδικασία διαρκεί υπερβολικά και αν η ΠΕΠ χάσει την επικαιρότητά της.

#### **V. Αφού συγκεντρωθεί το ένα εκατομμύριο υπογραφών**

20. Ο έλεγχος των υπογραφών πρέπει να αφεθεί στα κράτη μέλη και να αντιμετωπιστεί εντός τριών μηνών. Οι δειγματοληπτικοί έλεγχοι φαίνεται να είναι ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος.

21. Η Επιτροπή θα αναλάβει τότε τη διεκπεραίωση μιας διαδικασίας δύο φάσεων, η οποία θα περιλαμβάνει ακρόαση των διοργανωτών:

- λήψη απόφασης για τις νομικές πλευρές της ΠΕΠ εντός δύο μηνών

- πολιτική απόφαση σχετικά με τη συνέχεια που θα δώσει ή δεν θα δώσει στην ΠΕΠ. Τα συμπεράσματά της πρέπει να αποσταλούν στους διοργανωτές και να δηλωθούν με ανακοίνωση στο Συμβούλιο και στο ΕΚ, η οποία θα δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ και στον ειδικό ιστοτόπο της ΠΕΠ. Αυτό πρέπει να γίνει επίσης εντός δύο μηνών.

22. Ορισμένοι προτείνουν να εγκρίνει το ΕΚ αυτομάτως ψήφισμα για κάθε ΠΕΠ που θα συγκεντρώνει ένα εκατομμύριο υπογραφές.

#### **VI. Τελική απόφαση και διάφοροι τρόποι με τους οποίους θα δίνεται συνέχεια σε μια ΠΕΠ:**

23. Αυτή η φάση είναι εξαιρετικά σημαντική, διότι είναι αυτή που κάνει τη διαφορά μεταξύ αναφορών και ΠΕΠ. Αν αυτή η φάση δεν είναι αρκετά σαφής, οι Ευρωπαίοι πολίτες θα έχουν λιγότερα κίνητρα να χρησιμοποιήσουν το σχετικό μηχανισμό.

## **VI.I. Αν η Επιτροπή αποφασίσει να υποβάλει πρόταση:**

24. Θα σχεδιάσει πρόταση εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, η οποία θα είναι ίδια για όλες τις ΠΕΠ ή μπορεί να αποφασίζει κατά περίπτωση.

## **VI.II. Αν η Επιτροπή αποφασίσει να μην το πράξει:**

25. Για να αποφευχθούν απογοητεύσεις και να διασφαλιστεί ότι οι πολίτες αισθάνονται ότι ακούγονται, είναι σημαντικό να περιγράφει ο κανονισμός τις εναλλακτικές διαδικασίες. Είναι διαθέσιμες διάφορες εναλλακτικές:

25.1. Εν πρώτοις, η Επιτροπή μπορεί σε κάθε περίπτωση να αποφασίσει να υποβάλει πρόταση προερχόμενη από ΠΕΠ η οποία δεν έχει συγκεντρώσει αρκετή υποστήριξη αλλά εγείρει σημαντικό ζήτημα.

25.2. Το Συμβούλιο και το ΕΚ μπορούν επίσης να υιοθετήσουν μια ΠΕΠ που δεν είχε επιτυχία, σύμφωνα με το δικαίωμά τους στην πρωτοβουλία. Το ΕΚ μπορεί ειδικότερα να διεξαγάγει ακροάσεις των διοργανωτών (κατόπιν αιτήματος των επιτροπών του ή πολιτικών ομάδων) και να εγκρίνει ψήφισμα.

25.3. Αν τα κριτήρια (όπως ορίζονται στον Κανονισμό του ΕΚ) πληρούνται, οι διοργανωτές μπορούν να μετατρέψουν την ΠΕΠ σε αναφορά προς το ΕΚ.

25.4. Η απόφαση της Επιτροπής θα υπόκειται σε προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

## **VII. Άλλες διατάξεις**

26. Θα ήταν σκόπιμο να ξεκαθαριστεί ότι δεν είναι δυνατή η δρομολόγηση ΠΕΠ που έχει ως αίτημα την ακύρωση νομοθετικής πράξης που εγκρίθηκε πρόσφατα.

27. Όσον αφορά το ρόλο του ΕΚ, οι εισηγητές είναι ανοικτοί σε προτάσεις ως προς το τι πρέπει/μπορεί να κάνει και την ανάγκη να αποκτήσει τούτο συγκεκριμένη μορφή.

28. Τα εθνικά κοινοβούλια δεν θα έχουν μάλλον επίσημο ρόλο αλλά μπορεί να έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν υποστήριξη και προβολή σε οποιαδήποτε ΠΕΠ επιθυμούν.

29. Ο ρόλος που μπορούν να παίξουν η ΟΚΕ και η Επιτροπή Περιφερειών πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο περαιτέρω προβληματισμού.

30. Όπως σε οποιαδήποτε άλλη ευρωπαϊκή διαδικασία, οι διοργανωτές θα έχουν την ευκαιρία να καταφύγουν στο Διαμεσολαβητή για περιπτώσεις κακοδιοίκησης.

31. Οι αντίστοιχοι ρόλοι του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Διαμεσολαβητή μπορούν να περιγραφούν στις αιτιολογικές σκέψεις, καθώς δεν θα διαφέρουν από ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη διαδικασία, ωστόσο η αναφορά τους θα καταστήσει τον Κανονισμό πιο εύληπτο και πιο φιλικό στο χρήστη.

32. Για να γίνει η διαδικασία της ΠΕΠ όσο το δυνατό φιλικότερη στο χρήστη, οι εισηγητές πιστεύουν ότι πρέπει να συνταχθεί ένας οδηγός χρήσης των ΠΕΠ.

33. Ο χρονικός ορίζοντας για την έναρξη ισχύος του Κανονισμού πρέπει να συζητηθεί, καθώς ορισμένα κράτη μέλη θα χρειαστεί να εισαγάγουν πρακτικές και νομικές ρυθμίσεις για να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τις ΠΕΠ. Θα ήταν σκοπιμότερο να περιμένουμε μέχρι να ετοιμαστούν παρά να επισπεύσουμε την έναρξη της διαδικασίας. Ωστόσο τα κράτη μέλη μπορούν ήδη να αρχίσουν να προετοιμάζονται για την εφαρμογή αυτού του Κανονισμού ήδη από το παρόν στάδιο.

34. Καθώς αυτό το εργαλείο είναι καινούργιο για το σύνολο της Ευρώπης, θα χρειαστεί σίγουρα και μια ρήτρα αναθεώρησης. Η αναθεώρηση μπορεί να γίνει είτε μετά την επιτυχία ορισμένων ΠΕΠ είτε μετά από πέντε χρόνια, ανάλογα με το ποια από αυτά τα κριτήρια έχουν πληρωθεί πρώτα.

35. Όσον αφορά την ίδια τη νομοθετική διαδικασία, οι εισηγητές καθώς και οι εισηγητές που ορίστηκαν στην ΡΕΤΙ, θα ήθελαν να προβούν σε διερευνητικές συνομιλίες με το Συμβούλιο σε αρκετά έγκαιρο στάδιο της διαδικασίας, για να επιτύχουμε κοινές θέσεις το συντομότερο δυνατόν και να ολοκληρωθεί η διαδικασία κατά την πρώτη ανάγνωση, ώστε να ανταποκριθούμε στις προσδοκίες των Ευρωπαίων πολιτών.