

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΕΘΝΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Ο ΠΟΛΙΤΗΣ ΩΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΜΑΡΙΑ ΛΑΜΠΟΥΣΗ (ΑΜ:1220Μ044)

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ - ΜΑΛΟΥΧΟΥ ΝΕΔΑ

ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

- 1) ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ - ΜΑΛΟΥΧΟΥ ΝΕΔΑ
- 2) ΠΑΣΣΑΣ Γ.ΑΡΓΥΡΗΣ
- 3) ΤΣΟΛΓΑ ΟΛΓΑ

ΑΘΗΝΑ, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2021



Copyright © Μαρία Λαμπούση , 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη.....	1
A. Εισαγωγή	2
B. Γενικά.....	2
I. Μορφές Δημοκρατίας.....	3
II. Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	6
III. Μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης	12
Γ. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία πολιτών ως μια σύγχρονη μορφή συμμετοχικής δημοκρατίας	15
I. Αποτελεί κοινό συνταγματικό στοιχείο η λαϊκή πρωτοβουλία των πολιτών; Συγκριτική επισκόπηση.....	15
1. Ελβετία	15
2. Γερμανία	17
3. Ισπανία.....	18
4. Ελλάδα.....	19
5. Λοιπές χώρες.....	20
6. Προσωρινό συμπέρασμα επί της θεματικής	22
II. Εισαγωγή στον θεσμό της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών	22
1. Ιστορική αναδρομή στον θεσμό της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών ...	22
2. Συγκριτική μελέτη των Κανονισμών(ΕΕ) 211/2011 και (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου	25
III. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών μέσα από την νομολογία του ΔΕΕ	26
1. Case T-450/12 Αλέξιος Αναγνωστάκης κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής	27
2. Case T-529/13 Izsak και Dabis κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής	29
3. Case T-649/2013 Minority Safe Pack κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	32
4. Case T-754/14 M.Efler κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής	33
5. Προσωρινό συμπέρασμα επί της θεματικής	34
IV. Η πρακτική χρησιμότητα του θεσμού.....	35
1. Πρωτοβουλία «Stop Finning-Stop the trade»	35
2. Πρωτοβουλία «Civil society initiative for a ban on biometric mass surveillance practices»	36
3. Πρωτοβουλία « Voters Without Borders, Full Political Rights for EU Citizens»	36
4. Πρωτοβουλία «Civil Servant Exchange Program (CSEP)»	37
5. Πρωτοβουλία «Green Garden Roof Tops».....	37

6. Πρωτοβουλία «Freedom to share»	38
7. Πρωτοβουλία « Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU»	38
8. Πρωτοβουλία «Ban Fossil Fuel Advertisements and Sponsorships »	39
9. Πρωτοβουλία « European EcoScore»	39
10. Πρωτοβουλία « Save cruelty- free cosmetics- commit to a Europe without animal testing »	40
11. Πρωτοβουλία « Grow scientific progress: crops matter!»	40
12. Πρωτοβουλία «Return the plastics!».....	41
13. Πρωτοβουλία «Right to Cure».....	41
14. Πρωτοβουλία «Stop corruption in Europe at its root, by cutting off funds to countries with inefficient judiciary after deadline»	42
15. Πρωτοβουλία « Actions on Climate Emergency»	42
16. Πρωτοβουλία « Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment»	42
17. Πρωτοβουλία « Stop 5G.Stay connected but protected».....	43
18. Προσωρινά συμπεράσματα επί της θεματικής.....	43
V. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών ως μέσο περιορισμού του δημοκρατικού ελλείματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση	44
Δ. Συμπεράσματα	48
Βιβλιογραφία	50
Δικτυογραφία.....	53

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσης διπλωματικής εργασίας αποτελεί η «ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών», ένα νέο θεσμικό εργαλείο στην φαρέτρα των ευρωπαίων πολιτών, το οποίο όμως τείνει να αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό ως προς την αποτελεσματικότητά του. Για τον σκοπό της μελέτης αναλύονται οι βασικές πτυχές της ενωσιακής δημοκρατίας, εστιάζοντας την προσοχή στην συμμετοχική δημοκρατία και στην λαϊκή πρωτοβουλία των πολιτών. Τέλος, επιχειρείται η καταγραφή των πρωτοβουλιών που υποβλήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2020-2021.

Λέξεις κλειδιά

Ενωσιακή δημοκρατία, συμμετοχική δημοκρατία, ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών

Abstract

The subject of this thesis is the "European Citizens 'Initiative", a new institutional tool in the quiver of European citizens, but which tends to be viewed with skepticism as to its effectiveness. For the purpose of the study, the key aspects of union democracy are analyzed, focusing attention on participatory democracy and the people's initiative. Finally, it is attempted to record the initiatives submitted during the period 2020-2021.

Key words

Union democracy, participatory democracy, european citizens ' initiative

A. Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσης εργασίας αποτελεί η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, ένα νέο εργαλείο, το οποίο ήρθε να ενταχθεί σχετικά πρόσφατα στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα με στόχο την ενίσχυση των αρχών της συμμετοχικής δημοκρατίας εντός της Ε.Ε. Η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα συνολικά κεφάλαια. Μετά το πρώτο κεφάλαιο, το οποίο αποτελεί μια συνοπτική εισαγωγή και ανάλυση των περιγραφόμενων στόχων, θα ακολουθήσει μια πρώτη αναφορά στον θεσμό της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών. Έπειτα, θα παρουσιαστούν οι βασικές μορφές της δημοκρατίας, οι οποίες συναντιούνται στο σύγχρονο πολιτικό χώρο, ενώ αμέσως μετά η εργασία θα εστιάσει στην αναλυτική παρουσίαση του πολιτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των άρθρων 10 και 11 ΣΕΕ ειδικότερα. Στο τρίτο κεφάλαιο, το οποίο διαρθρώνεται από πέντε υποκεφάλαια, θα διερευνηθεί το ζήτημα εάν η λαϊκή πρωτοβουλία των πολιτών αποτελεί κοινό συνταγματικό στοιχείο σε κράτη μέλη και μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μετά την ιστορική αναδρομή στον θεσμό του άρθρου 11 παράγραφος 4 ΣΕΕ και της μελέτης των δύο Κανονισμών(ΕΕ) που ρυθμίζουν την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, θα ακολουθήσει η παρουσίαση τεσσάρων υποθέσεων, οι οποίες εισήχθησαν ενώπιον του ΔΕΕ, με σκοπό την διαμόρφωση συμπερασμάτων όσον αφορά τον αντίκτυπο του θεσμού στο δικαστικό όργανο. Στο τέταρτο υποκεφάλαιο επιχειρείται η εντελώς πρωτογενής έρευνα επί Ευρωπαϊκών Πρωτοβουλιών, οι οποίες κατατέθηκαν προς καταχώρηση κατά το χρονικό διάστημα 2.01.2020- 7.10.2021. Παρουσιάζεται συνοπτικά τόσο το αίτημα κάθε πρωτοβουλίας όσο και οι νομικές βάσεις των Συνθηκών στις οποίες βασίστηκε. Επιπροσθέτως, παρατίθενται οι συνολικοί ψήφοι, τους οποίους έχουν συγκεντρώσει οι προτάσεις με την παράλληλη αναφορά των μεγαλύτερων ποσοστών συμμετοχής σε αυτές. Ακολουθεί το καταληκτικό κεφάλαιο, το οποίο αφορά το ακανθώδες νομικό ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος στην λειτουργία του ενωσιακού θεσμού και της συνολικής συνεισφοράς του θεσμού της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών στην προσπάθεια εξάλειψής του. Η διπλωματική εργασία κλείνει με την εξαγωγή των σχετικών συμπερασμάτων.

B. Γενικά

Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών αποτελεί ένα ισχυρό όπλο συμμετοχικής δημοκρατίας εντός της Ε.Ε., το οποίο εισήχθη στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας κατά κύριο λόγο ως ένα μέσο καθορισμού πολιτικών θεμάτων, με στόχο την διεύρυνση της πολιτικής ατζέντας των οργάνων σε ζητήματα που απασχολούν μια μεγάλη μερίδα πολιτών. Η Πρωτοβουλία των ευρωπαίων πολιτών επιτρέπει σε ένα εκατομμύριο πολίτες από τουλάχιστον ένα τέταρτο των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αιτηθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει νομοθετικές πράξεις σε τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της. Οι διοργανωτές της πρωτοβουλίας των πολιτών, μία επιτροπή αποτελούμενη από τουλάχιστον επτά πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι διαμένουν σε τουλάχιστον επτά διαφορετικά κράτη μέλη, διαθέτουν ένα έτος για να συγκεντρώσουν τον απαραίτητο αριθμό υπογραφών, η αυθεντικότητα των όποιων πρέπει να πιστοποιηθεί από τις αρμόδιες αρχές σε κάθε κράτος-μέλος. Το

επόμενο στάδιο για τους διοργανωτές των πρωτοβουλιών που κρίνονται αποδεκτές είναι η συμμετοχή τους σε ακρόαση που οργανώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προκειμένου να παρουσιάσουν με πληρότητα τους στόχους της πρωτοβουλίας τους. Έπειτα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο τελικό στάδιο της διαδικασίας υποχρεούται εντός έξι μηνών να εξετάσει κάθε πρωτοβουλία και να αποφασίσει περί της αποδοχής ή της απόρριψης της.¹

Η λειτουργία του θεσμού, η δημιουργία του οποίου τέθηκε ως ιδέα για πρώτη φορά στη Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης το 2001, ρυθμίζεται από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ο οποίος ήρθε να αντικαταστήσει εν συνόλω τον προγενέστερο Κανονισμό (ΕΕ) 211/2011. Όπως χαρακτηριστικά είχε τονίσει ο Φρανς Τίμερμανς, Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «Μία από τις προτεραιότητες της επιτροπής Γιούνκερ είναι το να γίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση περισσότερο δημοκρατική και διαφανής. Στο πλαίσιο αυτό, η ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι δίνει στους ευρωπαίους πολίτες την ευκαιρία να εκφράζουν τους προβληματισμούς τους με πολύ συγκεκριμένο τρόπο και να επηρεάζουν την ευρωπαϊκή πολιτική και νομοθετική ατζέντα.».² Η παραδοχή της προστιθέμενης αξίας της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, ως ένα εργαλείο άμεσης δημοκρατίας, θα μπορούσε να βασιστεί σε τέσσερις βασικούς άξονες: α) στην προώθηση του δημοσίου διαλόγου, β) στην δυνατότητα ενίσχυσης του δημοσίου διαλόγου για συγκεκριμένα ζητήματα, γ) στην προνομιακή πρόσβαση των πολιτών που έχουν αναλάβει μια ευρωπαϊκή πρωτοβουλία στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιτρέποντας καθ' αυτόν τον τρόπο την επίσημη διατύπωση των ανησυχιών τους και τέλος δ) στην υποχρέωση της αιτιολογημένης απάντησης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά την καταχώριση ή την απόρριψη του αιτήματος, η οποία διευκολύνει τον δημόσιο και πολιτικό διάλογο. Παρόλες τις υψηλές προσδοκίες που «γέννησε» η θεσμοθέτηση της και η παρουσία της ως μια λύση στην δημιουργία μιας πιο προσβάσιμης Ευρώπης, εν τούτοις η δυσκολία και η πολυπλοκότητα της διαδικασίας κατέδειξαν πολύ νωρίς, οκτώ μόλις έτη από την λειτουργία της, την αναποτελεσματικότητα της.

I. Μορφές Δημοκρατίας

Για την πληρέστερη κατανόηση του υιοθετούμενου δημοκρατικού μοντέλου εντός της Ε.Ε., ενός πολιτικού συστήματος το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία διαφορετικών μοντέλων αντιπροσώπευσης, κρίνεται ορθή η ανάλυση των κύριων χαρακτηριστικών των σύγχρονων δημοκρατικών πολιτευμάτων.

Δημοκρατία ορίζεται ως το πολίτευμα, στο οποίο «κρατεί» ο δήμος. Ο δήμος κρατεί, εφόσον «κύριον» της πολιτείας είναι οι πολλοί.³ Η αρχή της πλειοψηφίας καθώς και η ελευθερία αποτελούν τα συστατικά στοιχεία της δημοκρατίας. Από την

¹ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/be-heard/citizen-s-initiative>

² <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/guide-eci-el.pdf>

³ Αριστοτέλους, Πολ.1310 α 28 επ.

αρχαιότητα έως και τους νεότερους χρόνους η δημοκρατία ταυτίστηκε με την ανάθεση της εξουσίας στους πολίτες, χαρακτηρίζοντας την παράλληλα ως «το πολίτευμα του λαού, από τον λαό και για τον λαό».⁴ Εντός του κράτους ο μέγιστος αριθμός των κυβερνωμένων, ο οποίος συγκεντρώνει την πλειοψηφία, συμμετέχει δραστικά στην άσκηση της εξουσίας με τον αμεσότερο τρόπο και για το συμφέρον του συνόλου⁵. Επομένως, θεμελιώδης πηγή της εξουσίας και πρωτογενής φορέας αυτής είναι ο λαός, ο οποίος γίνεται αντιληπτός ως ένα ενιαίο, συλλογικό σώμα με συλλογική υπόσταση και συνείδηση. Εντός του δημοκρατικού γίνεσθαι αναπτύσσεται σταδιακά και νομοτελειακά μια συλλογική ταυτότητα, η οποία ενέχει την έννοια της αναγνώρισης και παραδοχής του ατόμου ως μέλους ενός ευρύτερου κοινωνικού συνόλου. Το άτομο αναπτύσσει παράλληλα με την ατομική του ταυτότητα, την ιδιότητα του πολίτη, ο οποίος αναλαμβάνοντας με την σειρά του δικαιώματα και υποχρεώσεις, εκπληρώνοντας, δηλαδή, τους όρους ενός υποθετικού ή πραγματικού κοινωνικού συμβολαίου, συμβάλλει στην ανάπτυξη της κοινωνίας του.⁶

Οι σύγχρονες δημοκρατίες διακρίνονται σε άμεσες, με κύριες μορφές της την συμμετοχική και την ηλεκτρονική δημοκρατία και έμμεσες δηλαδή αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες στις οποίες ο λαός δεν συμμετέχει άμεσα στην θέσπιση των νόμων αλλά δια των εκλεγμένων αντιπροσώπων του.⁷ Η απαρχή του αντιπροσωπευτικού συστήματος εκκινεί το 1215 και εντοπίζεται στη Magna Carta Libertatum, στον αγγλικό καταστατικό χάρτη, ο οποίος αποτέλεσε ορόσημο για την ιστορία της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Ο καταστατικός αυτός χάρτης δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, ο οποίος έθετε φραγμούς στην μέχρι τότε απεριόριστη εξουσία του βασιλιά, προέβλεπε την ίδρυση ενός συμβουλίου, του Commune Concilium Regni, το οποίο θα αποτελούταν αφενός από κληρικούς και ευγενείς αφετέρου από εκλεγμένους αντιπροσώπους των πόλεων και των κωμών.⁸ Η μετεξέλιξη του συμβουλίου στην Βουλή των Κοινοτήτων, η οποία συνδρούσε με την Βουλή των Λόρδων, σηματοδότησε την αύξηση της ισχύος της αστικής τάξης, τα συμφέροντα της οποίας θα εκπροσωπούνταν πλέον από ένα ενιαίο σώμα. Κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα όλων των αντιπροσωπευτικών συστημάτων είναι η λειτουργία τους στην βάση της ελεύθερης εντολής και της αυτονομίας, παρέχοντας την δυνατότητα καθ' αυτόν τον τρόπο στους εκλεγμένους αντιπροσώπους την δυνατότητα να αποφασίζουν ελεύθερα και χωρίς τον περιορισμό των υποδείξεων και των εντολών του λαού. Αποκλείοντας την επιτακτική εντολή (mandat impératif) μοναδικός μοχλός πίεσης και έκφρασης της βούλησης των πολιτών αποτελούν οι τακτικές, πολιτικού χαρακτήρα και δημόσιες εκλογές, οι οποίες θα αναδείξουν εν

⁴ Λόγος του Gettysburg, 1863

⁵ Α. Μ. Παντελής, «Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου: Βασικές Έννοιες, Συνταγματική Ιστορία και Οργάνωση του Κράτους», 2^η έκδοση, εκδόσεις Α.Α.Λιβάνη.

⁶ Π. Θεοδωρίδης, «Προσωπική Ταυτότητα, Εθνική Ταυτότητα και ιδιότητα του πολίτη», Το Σύνταγμα, Τεύχος 5-6/2001.

⁷ Φ. Κ. Σπυρόπουλος(2018) «Συνταγματικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα.

⁸ B.Claire(2010), “Magna Carta: Manuscripts and Myths”, The British Library.

συνεχία το Κοινοβουλευτικό σώμα.⁹ Οι εκλογές, αποτελώντας το κοινό στοιχείο όλων των αντιπροσωπευτικών συστημάτων, τα οποία διαφοροποιούνται μόνο κατά το εύρος του αναδεικνυόμενου οργάνου, εκφράζουν την λαϊκή κυριαρχία και οδηγούν στην εξισορρόπηση της αντιπροσωπευτικής σχέσης.

Εν συνεχεία, μετεξέλιξη των αντιπροσωπευτικών νομικών συστημάτων και μέσο περιορισμού του κινδύνου αποκοπής του αντιπροσωπευτικού οργάνου από την λαϊκή βούληση, αποτέλεσε η ανάδειξη ενός νέου, μικτού συστήματος, του ημιαντιπροσωπευτικού. Η λειτουργία του συστήματος αυτού βασίζεται στην εμπλοκή του λαού στην διαδικασία παραγωγής των νόμων παραλλήλως προς το αντιπροσωπευτικό σώμα. Καθ' αυτό τον τρόπο πραγματοποιείται η εγκαθίδρυση μιας διαλεκτικής σχέσης μεταξύ του εκλογικού σώματος και της Βουλής.¹⁰ Η συμμετοχική δημοκρατία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τον πολιτικό φιλελευθερισμό, ο οποίος προωθεί την αποκεντρωμένη δημοκρατία, αποδέχεται την διαφορετικότητα και επικροτεί την πολιτική χειραφέτηση.¹¹ Νομοτελειακό αποτέλεσμα της θέσπισης της είναι η εγκαθίδρυση μιας νέας σχέσης κράτους-πολίτη. Η σχέση αυτή θέτει ως προϋπόθεση την διοικητική αποκέντρωση αποσκοπώντας τελικώς στην σταδιακή αντικατάσταση της κρατικής εξουσίας και στον περιορισμό της στον αναγκαίο προσδιορισμό του νέου θεσμικού αυτού πλαισίου.¹² Στο επίκεντρο του νέου αυτού συστήματος τίθεται ο πολίτης, ο οποίος εμβαθύνει στην έννοια της δημοκρατίας και της ορθής διακυβέρνησης μέσω των συμμετοχικών διαδικασιών που λαμβάνουν βαρύνουσα σημασία, μεγαλύτερης ίσως και από το παραγόμενο πολιτικό αποτέλεσμα αυτής. Σύμφωνα με τον J.Elster στόχος της δημοκρατικής διαδικασίας δεν είναι μόνον η ανάδειξη της πλειοψηφίας, αλλά και η δυνατότητα που παρέχεται στους πολίτες μέσω αυτής να ασκήσουν το ατομικό δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης τους.¹³ Στην σύγχρονη εποχή εάν και οι θεσμοί της συμμετοχικής δημοκρατίας είναι ποικίλοι περιλαμβάνοντας το κύριο δημοψήφισμα, την λαϊκή αρνησικυρία, την λαϊκή πρωτοβουλία και την λαϊκή ανάκληση, εντούτοις οι σύγχρονες δημοκρατίες χρησιμοποιούν συγκεκριμένα νομικά εργαλεία με σκοπό την ανάμειξη του λαού στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Τα νομικά αυτά εργαλεία είναι το υποχρεωτικό δημοψήφισμα, το προαιρετικό δημοψήφισμα και η πρωτοβουλία των πολιτών.¹⁴ Στοιχεία συμμετοχικής δημοκρατίας εντοπίζονται κυρίως στην Ελβετία, η οποία αποτελεί την κοιτίδα του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος και στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, όπου αναπτύσσεται σταδιακά η ηλεκτρονική συμμετοχική δημοκρατία, η οποία ασκείται μέσω της εκτεταμένης χρήσης του Διαδικτύου. Το

⁹ Κ. Γ. Μαυριάς, «Συνταγματικό Δίκαιο», 3^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλας.

¹⁰ Γ. Τασόπουλος (2006), «Η κοινωνία και το Σύνταγμα στην Ελλάδα», εκδόσεις Σάκκουλας.

¹¹ Μ. Δαμανάκη (2004), «Συμμετοχική δημοκρατία, εγχειρίδιο για ενδιαφερομένους», εκδόσεις Καστανιώτη, σελ.29.

¹² P. Hirst, "Associative Democracy, New forms of economic and social governance", Cambridge, Polity Press.

¹³ J. Elster (1986), "The market and the forum: there varieties of political theory", Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁴ S.Aloisio, G. Grimaldi, U. Morelli, A.Padoa-Schioppa, "The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives."

παράδειγμα της Ελβετίας αποτυπώνει με τον καλύτερο τρόπο την πρακτική εφαρμογή της άμεσης δημοκρατίας στην κάθετη σχέση της δημόσιας εξουσίας με τους πολίτες της. Ο θεσμός της πρωτοβουλίας των πολιτών, ο οποίος κατοχυρώνεται ρητώς στα άρθρα 138 και 139 ¹⁵ του ελβετικού Συντάγματος και του δημοψηφίσματος, αυτόματου και περιστασιακού, λειτουργούν ως εξισορροπητικός παράγοντας του ομοσπονδιακού συστήματος της χώρας, το οποίο βασίζεται στην συγκέντρωση της εξουσίας στην ομοσπονδιακή Κυβέρνηση.¹⁶

II. Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί έναν *suigeneris* οργανισμό, άλλως μια ένωση κρατών και πολιτών, η οποία ασκεί τις αρμοδιότητες της σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Η ενάσκηση αυτή πραγματοποιείται βάσει της αρχής της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, λαμβάνοντας συνακόλουθα υπόψιν την εθνική κυριαρχία και την ανεξαρτησία των κρατών - μελών, τα οποία έχουν προσχωρήσει σε αυτήν.¹⁷ Για τον Schmitter η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια «*μετα-κυρίαρχη, πολυκεντρική, ασυμβίβαστη, νέο-μεσαιωνική σύνθεση, η οποία σηματοδοτεί το πέρασμα σε μια νέα παραμετροποίηση των κανόνων*».¹⁸ Το μοντέλο διάρθρωσης αυτού του μορφώματος μπορεί να περιγράφει ως ένα σύστημα συνεχούς διαπραγμάτευσης μεταξύ των κυβερνήσεων σε διάφορες εδαφικές βαθμίδες κυρίως υπερεθνικές, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές.¹⁹ Σε αυτό το πολυεπίπεδο σύστημα οι παράγοντες κάθε βαθμίδας διαπλέκονται και αλληλοεπιδρούν μεταξύ τους, λαμβάνοντας αποφάσεις συνεπεία συνεχών διαπραγματεύσεων.²⁰ Υπό την σημερινή της μορφή αποτελεί μια νέα φάση στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, μιας ιστορικής διαδικασίας, η οποία ξεκίνησε το 1945. Ιστορικά γεγονότα που συντέλεσαν καθοριστικά στην ανάπτυξη της ιδέας για μια ειρηνική συνύπαρξη και συνεργασία ειδικά στην Ευρώπη αποτέλεσαν το τέλος του δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, η ίδρυση του ΟΗΕ, η ενοποίηση της Γερμανίας καθώς και η ένταξη νέων μελών από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.²¹

Η συζήτηση για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θα ήταν κενό γράμμα εάν δεν τονιζόταν ο ρόλος της δημοκρατίας στην θεσμική συγκρότηση της ΕΕ. Σύμφωνα με

¹⁵ Άρθρο 139: « Δημοφιλείς πρωτοβουλίες για την μερική αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος: 1) Εκατό χιλιάδες πολίτες που έχουν δικαίωμα ψήφου μπορούν, εντός προθεσμίας που δεν υπερβαίνει τους 18 μήνες από την επίσημη δημοσίευση της πρωτοβουλίας τους, να προτείνουν τη μερική αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος με τη μορφή συνταγμένου σχεδίου....3) Η πρωτοβουλία υποβάλλεται στην ψήφο του λαού και των καντονιών. ...»

¹⁶ Γ.Τασόπουλος, «Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδόσεις Σάκκουλας, 2007, σελ.87-90.

¹⁷ Β.Σκουρής, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ'άρθρον», εκδόσεις Σάκκουλας, 2020.

¹⁸ Schmitter, C. Philippe, «Is it really possible to democratize the Euro—polity?», Democracy in the European Union, 1998.

¹⁹ Ν.ΑΘ.Κανελλοπούλου- Μαλουχού, «Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», εκδόσεις Παπαζήση, 2012, σελ.35.

²⁰ Ν.ΑΘ.Κανελλοπούλου- Μαλουχού, «Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», εκδόσεις Παπαζήση, 2012, σελ.36.

²¹ Κ. Ρέβελας, «Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία», 2020.

τον Δ.Θ.Τσάτσο «η προσαρμογή του νοήματος της δημοκρατικής αρχής στην Ενωσιακή λογική συνεπάγεται πως και η ενωσιακή θεσμική δομή πρέπει να ανταποκρίνεται στην ετερότητα του ευρωπαϊκού ενωσιακού χώρου τόσο έναντι της διακυβερνητικής, όσο και της ομοσπονδιακής εκδοχής της κρατικό- κεντρικής λογικής, δηλαδή, στον ιστορικό-πολιτικό του δυισμό τόσο ως χώρου μιας ενότητας όσο και ως χώρου μιας και πολύ-κρατικά αποτυπωμένης διαφορετικότητας».²² Γίνεται αντιληπτό ότι η θεσμική νομοτέλεια του ευρωπαϊκού συστήματος οδηγεί στην δημιουργία μιας υπερεθνικής δημοκρατίας. Σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 1 της ΣΕΕ «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία». Οι σημαντικότεροι παράγοντες που συντέλεσαν στην υιοθέτηση του αντιπροσωπευτικού μοντέλου δημοκρατίας εντός της Ε.Ε ήταν : α) οι εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με καθολική ψηφοφορία από το 1979, β) Η επέκταση των εξουσιών της ΕΕ ως προς την λήψη αποφάσεων σε ένα συνεχώς αυξανόμενο αριθμό θεμάτων²³ και γ) καθώς και η ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, όπως καθιερώθηκε από την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώνεται σε δύο βασικούς πυλώνες: Στην εκπροσώπηση των πολιτών δια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁴ και στην εκπροσώπηση των κρατών-μελών δια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου.²⁵

Το άρθρο 10 εισάγει τον κανόνα της διττής νομιμοποίησης ως βασικό πυλώνα του ευρωπαϊκού κοινοβουλευτισμού : Η νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος προέρχεται τόσο από τους πολίτες όσο και από τα κράτη-μέλη²⁶. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα βασίζεται στη λήψη των αποφάσεων δια του αντιπροσωπευτικού οργάνου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο απαρτίζεται από πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ελεύθερες και τακτικές εκλογές που διεξάγονται κάθε πέντε έτη διαμορφώνουν ένα πολιτικό σύστημα, το οποίο είναι σύμφωνο προς τις επιταγές τόσο του άρθρου 3 του 1^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ όσο και των άρθρων 39 και 40 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Όπως τονίζεται χαρακτηριστικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί ένα κοινό forum επικοινωνίας και «συνομιλίας» των ευρωπαίων πολιτών σε θέματα που υπάγονται στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καθ' αυτό τον τρόπο συγκροτείται μια υπερεθνική δημόσια σφαίρα ως «τόπος» συνένωσης και διαλόγου με σκοπό τη συμμετοχή της ευρωπαϊκής κοινωνίας στη λήψη των αποφάσεων. Επακόλουθο αυτής της συνένωσης είναι η καλλιέργεια μιας κοινής κοινωνικής

²² Δ.Θ.Τσάτσος (2007), «Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία», εκδόσεις Πόλις, σελ.84-85.

²³ Rittberger(2005) ,“Building Europe’s Parliament”, Oxford, Oxford University Press, p.177.

²⁴ Άρθρο 10 παρ.2 εδ.1 ΣΕΕ: «2. Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.»

²⁵ Άρθρο 10 παρ.2 εδ.2 ΣΕΕ: «Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους.»

συναίνεσης, η οποία υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα κάθε κράτους-μέλους.²⁷ Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως ουσιώδες στοιχείο της δημοκρατικής αρχής εντός της Ένωσης είχε αναγνωριστεί από το ΔΕΚ ήδη από το 1979. Πιο συγκεκριμένα, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η διαδικασία συνεργασία που προβλεπόταν στο άρθρο 149 παράγραφος 2 της Συνθήκης μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτελεί «την απήχηση, στο επίπεδο της Κοινότητας, μιας θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής, της αρχής ότι οι λαοί συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω συνελεύσεως των αντιπροσώπων τους».²⁸ Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναβάθμισε τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αφενός μεν καθιερώνοντας την συνήθη νομοθετική διαδικασία (διαδικασία συναπόφασης) σε τομείς όπως αυτών της δικαιοσύνης, των εσωτερικών υποθέσεων, της κοινής εμπορικής και γεωργικής πολιτικής καθώς και στον τομέα του προϋπολογισμού αφετέρου δε εντάσσοντας τόσο στην συνήθη όσο και στην απλοποιημένη διαδικασία της αναθεώρησης την διαβούλευση.²⁹ Η αναβάθμιση αυτή είχε ως συνακόλουθη συνέπεια την ενίσχυση της θέσης των εθνικών Κοινοβουλίων, ο ρόλος των οποίων προβλέπεται στο άρθρο 12 ΣΕΕ και στο Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρόβλεψη της υποχρέωσης ενημέρωσης των εθνικών Κοινοβουλίων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την άμεση διαβίβαση όλων των εγγράφων διαβούλευσης καθώς και ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας μέσω του μηχανισμού της έγκαιρης προειδοποίησης (early warning mechanism), ο οποίος ολοκληρώνεται με την δυνατότητα κατάθεσης προσφυγής ακύρωσης στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έδρασαν αποφασιστικά στην ποιότητα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης μετατρέποντας τα εθνικά Κοινοβούλια σε παράγοντες επιρροής.³⁰ Ωστόσο, η δημιουργία ενός νέου αυτοτελούς οργάνου που θα ενίσχυε την φύση των εθνικών Κοινοβουλίων ως πυλώνας της νομοθετικής εξουσίας δεν έχει καταστεί για την ώρα εφικτή, επιβεβαιώνοντας καθ' αυτό τον τρόπο την πεποίθηση που έχει καλλιεργηθεί επί σειρά ετών ότι δηλαδή τα εθνικά Κοινοβούλια, παρά τις προαναφερόμενες μεμονωμένες προσπάθειες αύξησης της επιρροής τους, δεν αποτελούν αυτοτελή δύναμη της ΕΕ.³¹ Δεύτερος και εξίσου σημαντικός πυλώνας νομιμοποίησης είναι τα κράτη-μέλη, τα οποία «εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνηση και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους».³² Σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 2 εδάφιο β' της ΣΕΕ τα κράτη - μέλη εκπροσωπούνται διττώς τόσο σε

²⁷ R. Geiger, D.E.Khan, M.Kotzur, Euv/Aeuv (2010), "Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union", Kommentar, Μόναχο, C.H. Beck, 54 επ. (57), αρ. περ.6.

²⁸ C-300/89, Επιτροπή/Συμβούλιο, σκέψεις 18-20.

²⁹ Άρθρο 48 ΣΕΕ.

³⁰ C. Fasone and D. Fromage (2016), 'From Veto Players to Agenda – Setters? National Parliaments and their 'Green Card' to the European Commission.', Maastricht Journal of European and Comparative Law.

³¹ D.Jančić (2017), "EU Law's Grand Scheme on National Parliaments, The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward", Oxford University Press.

³² Άρθρο 10 παρ.2 εδ.2 ΣΕΕ.

επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων³³, με βάση την αρχή της νομικής ισότητας, όσο και σε επίπεδο υπουργών³⁴. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αυτόνομο πλέον από το Συμβούλιο των Υπουργών, λειτουργεί ως βραχίονας στο πολιτικό οικοδόμημα θέτοντας πολιτικούς περιορισμούς στην νομοθετική πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, λαμβάνοντας έτσι αποφασιστικό ρόλο στην διαμόρφωση της συστημικής ημερήσιας διάταξης.³⁵ Από την άλλη πλευρά, η εκπροσώπηση των κρατών- μελών σε κυβερνητικό επίπεδο πραγματοποιείται μέσω του Συμβουλίου των Υπουργών. Δια των επιτροπών και των ομάδων εργασίας του, εκκινεί την διαδικασία της διαπραγματεύσεως, η οποία έχει ως τελικό σκοπό την λήψη αποφάσεων κατά το στάδιο της συνομοθέτησης νομικών πράξεων που θα εξυπηρετούν πρωτίστως τα εθνικά συμφέροντα των Κυβερνήσεων.³⁶

Η πολυπλοκότητα αυτού του οικοδομήματος, λόγω των συνεχών διαπραγματεύσεων μεταξύ και εντός των υπερεθνικών και εθνικών σωμάτων, η σταδιακή απώλεια ενδιαφέροντος των πολιτών για την ευρωπαϊκή πολιτική και η απουσία πανευρωπαϊκών κομμάτων, τα οποία θα συνέβαλαν καθοριστικά στην ενοποιητική διαδικασία³⁷, οδήγησαν στην εισαγωγή μιας νέας μορφής δημοκρατίας, η οποία θα λειτουργούσε συμπληρωματικά της αντιπροσωπευτικής, την συμμετοχική δημοκρατία. Η εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση εκκίνησε το 2001 από την Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*». Η Επιτροπή τασσόμενη υπέρ της διαφάνειας και της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, ζητούσε την αναμόρφωση του υπάρχοντος συστήματος, την απλούστευση των διαδικασιών και την εγκαθίδρυση ανοικτού διαλόγου για το μέλλον της Ευρώπης. Οκτώ χρόνια αργότερα η Συνθήκη της Λισαβόνας δια της εισαγωγής των άρθρων 10 και 11 της ΣΕΕ έκανε πράξη σε μεγάλο βαθμό τις προσδοκίες αυτές θέτοντας υπό αμφισβήτηση την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αρκούσε για να νομιμοποιηθεί η ψήφιση κάποιου νομοθετικού μέτρου³⁸. Σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 3 «*Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες*». Η αρχή της εγγύτητας προβλέπει την εξέταση ζητημάτων και την λήψη αποφάσεων πάντοτε προς το συμφέρον εκείνων τους οποίους αφορούν. Η νέα αυτή μορφή δημοκρατίας εντός της Ε.Ε. συμπληρώνεται από τις αρχές της αμεσότητας και της ανοικτότητας. Η τελευταία συνεπάγεται τη διεύρυνση της διαβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας με σκοπό την εμπλοκή σε αυτή πολιτών,

³³ Άρθρο 15 παρ.2 ΣΕΕ.

³⁴ Άρθρο 16 παρ.2 ΣΕΕ.

³⁵ Α. Γ. Πασσάς (2012), «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», εκδόσεις Παπαζήση, σελ.49-59.

³⁶ Α. Γ. Πασσάς (2012), «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», εκδόσεις Παπαζήση, σελ.91-114.

³⁷ Δ. Θ.Τσάτσος: «...τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα αποτελούν θεσμό της ενωσιακής τάξης και καθοριστικό παράγοντα τόσο για την περαιτέρω πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης όσο και για την στήριξή της στην εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών», Στρασβούργο 1996.

³⁸ Βλπ.Τ-135/96, UEAPME κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

οργανώσεων και κομμάτων επιτρέποντας έτσι την συμβολή τους στην διαμόρφωση της πολιτικής.³⁹ Ο καθορισμός συνεπώς της ενωσιακής ατζέντας ανάγεται σε «ανοιχτή» διαδικασία, η οποία εμφανίζει πολλαπλά σημεία εισόδου για την ενεργή ανάμιξη και δράση πάσης φύσης και προέλευσης παραγόντων της πολιτικής διαδικασίας.⁴⁰

Η πρακτική εφαρμογή αυτού του είδους δημοκρατίας αποτυπώνεται στο άρθρο 11 της ΣΕΕ, το οποίο εάν και δεν φέρει τον τίτλο «συμμετοχική δημοκρατία», καταδεικνύει εντούτοις εμφανώς την επιθυμία να φέρει την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες της, με τον ίδιο τρόπο όπως το άρθρο I-47 του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης. Η συμμετοχή, όρος ο οποίος παραπέμπει στην δυνατότητα των μη θεσμικών φορέων να λαμβάνουν μέρος στην λήψη των αποφάσεων, αποτέλεσε συστατικό στοιχείο της ευρωπαϊκής διοίκησης. Ωστόσο, η ευρωπαϊκή νομοθεσία έθεσε εξ αρχής σε στενά όρια την ενάσκηση του νόμιμου δικαιώματος της συμμετοχής, περιορίζοντας έτσι την ανάπτυξη πολιτικών και θεσμικών εργαλείων που θα συγκεκριμενοποιούσαν τον θεσμό της συμμετοχής ως θεμελιώδης αρχής της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.⁴¹ Το άρθρο 11 της ΣΕΕ, το οποίο ήρθε να μεταβάλλει αυτό το status quo, εισάγει κατευθυντήριες γραμμές προς τα θεσμικά όργανα, προκειμένου να καταστεί δυνατή η εμπλοκή των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου τα θεσμικά όργανα οφείλουν να παρέχουν την ευκαιρία και τα κατάλληλα μέσα έτσι ώστε οι πολίτες να ανταλλάσσουν τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης. Το καθήκον αυτό επικοινωνίας εάν και εκ πρώτης όψεως φαίνεται να αφορά μόνο το θεσμικό τρίγωνο (Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή), εντούτοις λαμβάνει ως αποδέκτες όλα τα θεσμικά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, όπως διαφαίνεται και από διατάξεις του δευτερογενούς δικαίου που το προβλέπουν ρητώς. Προς τον σκοπό αυτό έχουν δημιουργηθεί ήδη ανοικτές πλατφόρμες διαλόγου τόσο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μια από τις πλατφόρμες αυτές είναι «*η Αγορά των πολιτών*», η οποία αποτελεί έναν σύνδεσμο μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών. Η Αγορά, ως βήμα ανταλλαγής απόψεων, επιτυγχάνει την επικοινωνία πεντακοσίων κοινωνικών οργανώσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η επικοινωνία αυτή διεξάγεται στο ημικύκλιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η θεματική των συζητήσεων περιλαμβάνει κυρίως ζητήματα που αποτελούν προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη του οργάνου. Μια ακόμη πλατφόρμα συμμετοχικής δημοκρατίας, η οποία δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι «*Η φωνή σας στην Ευρώπη*», ένα ειδικά σχεδιασμένο πρόγραμμα προορισμένο να λειτουργεί ως κεντρικός κόμβος ενημέρωσης για την Ευρώπη αλλά και ενημέρωσης της θεσμικής Ευρώπης για τις

³⁹ Β.Σκουρής (2020), « Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ'άρθρον», εκδόσεις Σάκκουλας.

⁴⁰ Α. Γ. Πασσάς (2012), «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», εκδόσεις Παπαζήση, σελ.56-57.

⁴¹ J.Mendes (2011), "Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU", Common market law review.

απόψεις καθ' ενός, ανεξαρτήτως ιδιότητας. Τέλος, η ομάδα των μέσων αυτών συμπληρώνεται με το «*Debate Europe*», έναν ακόμη διαδικτυακό τόπο, ο οποίος ιδρύθηκε το 2006 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ανανεώθηκε το 2008. Σκοπός του forum αποτελεί η ενθάρρυνση τόσο των πολιτών όσο και των ίδιων των οργάνων για την διεξαγωγή εποικοδομητικών συζητήσεων μέσω της διατύπωσης ερωτήσεων απευθείας στους υπεύθυνους χάραξης των πολιτικών. Θεματικές ενότητες, οι οποίες εντάσσονται στην δημόσια συζήτηση είναι μεταξύ άλλων ζητήματα ενέργειας και προστασίας του περιβάλλοντος, ευρωπαϊκών εκλογών και ανάμιξης των γυναικών στην πολιτική καθώς και εν γένει ζητήματα που αφορούν το μέλλον της Ευρώπης. Εν συνεχεία, η παράγραφος 2 του άρθρου 11 ΣΕΕ προβλέπει ρητώς την υποχρέωση των οργάνων να συμβάλλουν και αυτά στην προώθηση ενός «*ανοιχτού, διαφανούς και τακτικού διαλόγου με αντιπροσωπευτικές ενώσεις και με την κοινωνία των πολιτών*». Σύμφωνα με τον J.Habermas, η διαβουλευτική δημοκρατία μπορεί να είναι νόμιμη μόνο όταν δομείται υπό την μορφή μιας διαδικαστικής και αποκεντρωμένης διαδικασίας όπου η πρόσβαση σε πληροφορίες, ο ανοιχτός και ο ελεύθερος λόγος και το πρότυπο των διαδικασιών επιτρέπουν τη λήψη ορθολογικών και αποδεκτών αποφάσεων.⁴² Η παραδοχή αυτή επιβεβαιώνεται και στην παράγραφο 2 του άρθρου 11, η οποία εισάγει κατ' ουσίαν μια ακόμη εναλλακτική συνιστώσα της νομιμοποίησης, αυτήν της διαβούλευσης (deliberation) και του διαλόγου μεταξύ της Κοινωνίας των πολιτών, η οποία περιλαμβάνει αντιπροσωπευτικές οργανώσεις, εκπροσώπους των θεσμικών οργάνων, των εθνικών πολιτικών και των τοπικών φορέων. Ο διάλογος που προβλέπεται στο άρθρο 11 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί τόσο ως οριζόντιος (διάλογος μεταξύ των αντιπροσωπευτικών ευρωπαϊκών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών για την εξέλιξη και το μέλλον της Ένωσης) όσο και ως κάθετος, τακτικός και δομημένος, διάλογος μεταξύ όλων των ως άνω αναφερόμενων υποκειμένων και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Κοινό χαρακτηριστικό αυτών των δημόσιων συναντήσεων είναι το στοιχείο της διάδρασης που μετατρέπει τους πολίτες από παθητικούς δέκτες σε ενεργητικά υποκείμενα της διαδικασίας.⁴³ Το κανονιστικό πλαίσιο της παραγράφου 2 συνδέεται και αλληλοσυμπληρώνεται με την παράγραφο 3, σύμφωνα με την οποία «*Προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη*». Οι αντιπροσωπευτικές οργανώσεις, οι οποίες οφείλουν να πληρούν τα βασικά κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας και ειδικότερα τις προϋποθέσεις της σταθερής δομής, της εκπροσώπησης γενικών συμφερόντων και της υποχρέωσης λογοδοσίας απέναντι στα μέλη τους⁴⁴, δύνανται μέσω των ευρέων δημόσιων διαβουλεύσεων να ασκούν ποιοτικό έλεγχο των πολιτικών επιλογών της Επιτροπής και να διευκολύνουν τον έλεγχο εκ μέρους του Συμβουλίου των προτάσεων αυτής βάσει των αποτελεσμάτων

⁴² J. Habermas (2011), "The Post-National Constellation and the Future of Democracy", Cambridge, Polity Press.

⁴³ H.Catt and M. Murphy (2003), "What voice of people? Categorising methods of public consultation", Australian Journal of Political Science, p.407-421.

⁴⁴ "Communication concerning application of the Agreement on social Policy", COM (93) 600 final, Brussels, 14 December 1993.

της διαβούλευσης. Η Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής, η οποία λειτουργεί ως αφετηρία νομοθετικών εξελίξεων που στην συνέχεια συγκεκριμενοποιούνται από τις Λευκές Βίβλους, εισάγει στο πολιτικό forum οργανισμούς, οι οποίοι θέλοντας να λάβουν θέση στον δημόσιο διάλογο, με απώτερο στόχο την εκπροσώπηση των συμφερόντων των μελών τους, έρχονται σε επαφή με εκπροσώπους των Βρυξελλών διατηρώντας γραφεία στην πρωτεύουσα του Βελγίου και συμμετέχοντας έτσι πιο αποτελεσματικά στις σχετικές διαβουλευτικές διαδικασίες. Οι πρακτικές αυτές διαλόγου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διαφέρουν ουσιαστικά από τις αντίστοιχες τόσο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και του Συμβουλίου, καθώς φέρουν την μορφή της πρόσκλησης στις ανεπίσημες συνεδριάσεις τους. Η ανάγκη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εξασφαλίσει την ευρεία αποδοχή και την συναίνεση των πολιτών σε ένα πρώιμο στάδιο, αποτελεί τον κύριο λόγο της διαφοροποίησης αυτής.⁴⁵ Από την άλλη πλευρά η άμεση αυτή ανταλλαγή απόψεων με τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βοηθά τους πολίτες να διατηρούν ζωντανό τον πολιτικό διάλογο για επίκαιρα ζητήματα. Ο κίνδυνος ωστόσο να μετατραπούν οι διαβουλεύσεις σε μια απλή επικοινωνιακή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής παρά σε μια εις βάθος συζήτηση με τους πολίτες, περιορίζει την συνεισφορά του μέσου αυτού.⁴⁶ Και αυτό διότι οι πολίτες που λαμβάνουν μέρος στις διαβουλεύσεις προέρχονται από συγκεκριμένους χώρους επιρροής με επαρκή πληροφόρηση και όχι από το ευρύ φάσμα της πολιτείας.⁴⁷ Επιθυμία του θεσμικού οργάνου παρόλα αυτά είναι η προσέγγιση των πολιτών όλων των επαγγελματικών κλάδων, όλων των ηλικιών από τις μεγάλες πόλεις ως και τις απομακρυσμένες περιοχές.⁴⁸ Τέλος, η καινοτομία του άρθρου 11 επισφραγίζεται με την εισαγωγή της παραγράφου 4, η οποία εισάγει για πρώτη φορά τον θεσμό της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας των πολιτών. Ο θεσμός αυτός θα αναλύει παρακάτω εκτενώς.⁴⁹

III. Μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ενότητα αυτή εστιάζει στην ανάλυση των μέσων άμεσης δημοκρατίας που θεσπίζονται με τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες καθώς και στην σκιαγράφηση των διακριτών διαφορών τους από το νομοθετικό μέσο της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών.

Η διαδικασία κατάθεσης αναφορών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προβλέπεται στο άρθρο 277 της ΣΛΕΕ, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε ευρωπαίου πολίτη, είτε αποτελεί φυσικό είτε νομικό πρόσωπο, να ασκεί, είτε ατομικώς είτε από κοινού με άλλους, το δικαίωμα αναφοράς. Το δικαίωμα αναφοράς αποτελεί το παλαιότερο συμμετοχικό μέσο και εργαλείο επικοινωνίας μεταξύ του

⁴⁵ E.Fazi and J.Smith (2006), “Civil dialogue: making it work better”, Civil Society Contact Group.

⁴⁶ S. Russack (2018), “Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking”, CEPS, p.16.

⁴⁷ Egmont Institute, “Citizens’ Initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens?”, Jstor

⁴⁸ E. Maurice (2018), “Macron’s citizens’ consultation ‘risk’ worth taking, says minister”, EUobserver.

⁴⁹ Εκτενώς για την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών βλπ. Κεφάλαιο Γ της παρούσης.

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των ευρωπαίων πολιτών.⁵⁰ Το δικαίωμα αυτό εισήχθη για πρώτη φορά το 1953 ενώ με την Συνθήκη του Μάαστριχτ αναδείχθηκε σε κανόνα πρωτογενούς δικαίου, λαμβάνοντας έτσι υπέρτερη νομοθετική ισχύ⁵¹. Η αναφορά, η οποία θα εξεταστεί από την Επιτροπή Αναφορών, θα πρέπει να σχετίζεται με θέματα που εμπίπτουν στους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ απαραίτητη προϋπόθεση για το παραδεκτό αυτής είναι η απόδειξη του άμεσου έννομου συμφέροντος και της επικείμενης βλάβης του αιτούντος.⁵² Η εκτίμηση για την ύπαρξη ή μη έννομου συμφέροντος στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου κρίνεται κάθε φορά *ad hoc*.⁵³ Το ζήτημα της επαρκούς αιτιολογίας της απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την συνδρομή ή μη των αναφερομένων προϋποθέσεων παραδεκτού, ένα ζήτημα το οποίο υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, απασχόλησε πολλές φορές την νομολογία του ΔΕΕ. Σύμφωνα με το ΔΕΕ οι λόγοι που συντελούν στην διατύπωση αρνητικής απάντησης από την Επιτροπή θα πρέπει να γίνονται αρκούντως αντιληπτοί από τον ενδιαφερόμενο, ακόμη και εάν η σχετική απόφαση είναι συνοπτική. Η προσβαλλόμενη απόφαση θα πρέπει να περιέχει πληροφορίες που να επιτρέπουν στον αιτούντα να γνωρίζει γιατί η ιδιαίτερη κατάστασή του, η οποία αποτελεί αντικείμενο της αναφοράς, δεν εμπίπτει στο πεδίο των δραστηριοτήτων της Ένωσης. Αποτελεί εξάλλου ελάχιστη υποχρέωση της Επιτροπής Αναφορών η απάντηση σε αυτό το νομικό ζήτημα⁵⁴. Εν συνεχεία και κατόπιν εξέτασης της αναφοράς, η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε μια ή περισσότερες από τις παρακάτω ενέργειες: α) να ζητήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διεξάγει προκαταρκτική έρευνα για την ύπαρξη νομοθετικής πράξης που να σχετίζεται με την εν λόγω αναφορά, β) να παραπέμψει την αναφορά σε κάποια άλλη επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκειμένου να την εξετάσει και να λάβει δράση, γ) να λάβει συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση μιας ατομικής κατάστασης που χρήζει δράσης σε συνεργασία με κάποιο θεσμικό όργανο και εθνική αρχή και τέλος δ) να λάβει οποιαδήποτε άλλο μέτρο κρίνει αυτή σκόπιμο.⁵⁵ Γίνεται αρκούντως αντιληπτό ότι η Επιτροπή Αναφορών λαμβάνει κυρίαρχο ρόλο στην διαδικασία αυτή, η οποία έχει ως κύριο στόχο την ενίσχυση της επικοινωνίας και της ανταλλαγής των πληροφοριών μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των πολιτών. Σε αντίθεση με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών το δικαίωμα αναφοράς, το οποίο αποτελεί ακόμη ένα εργαλείο προς εξασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης⁵⁶, λαμβάνεται υπόψιν ως μια δίοδος επικοινωνίας των πολιτών με τους εκπροσώπους των θεσμικών οργάνων και όχι ως μοχλός πίεσης για την εκκίνηση της νομοθετικής διαδικασίας. Κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα των δύο

⁵⁰ S. Russack (2018), “Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking”, CEPS.

⁵¹ Β.Σκουρής (2020), «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ’άρθρον», εκδόσεις Σάκκουλας, σελ.1656.

⁵² <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/be-heard/petitions>.

⁵³ Β.Σπυρίδων (1998), «Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το ελληνικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλας.

⁵⁴ ΔΕΕ Τ308/07, σκέψη 27-28

⁵⁵ https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.1.4.pdf.

⁵⁶ ΔΕΕ C-261/13 Ρ, σκέψη 17.

διαδικασιών είναι η τήρηση της αρχής της διαφάνειας, η οποία επιβάλλει την δημοσίευση των εγγράφων και την γραπτή ενημέρωση των ενδιαφερομένων προσώπων για την εξέλιξη των αιτημάτων τους.

Το άρθρο 228 ΣΛΕΕ προβλέπει την διαδικασία της κατάθεσης καταγγελιών ενώπιον του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, ενός οργάνου που δημιουργήθηκε με σκοπό την αντιμετώπιση συχνών περιστατικών κακοδιοίκησης εκ μέρους των λοιπών θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Το όργανο αυτό, το οποίο μπορεί να λαμβάνει δράση και αυτεπαγγέλτως⁵⁷, εάν και θεωρείται ανεξάρτητο λόγω της ελεγκτικής του λειτουργίας εντός του πολιτικού οικοδομήματος, διαθέτει παρόλα αυτά έναν φυσικό δεσμό με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αφού εκλέγεται από αυτό και αναφέρεται διοικητικώς σε αυτό.⁵⁸ Κάθε πολίτης της ΕΕ δύναται να υποβάλει καταγγελία, είτε απευθείας είτε μέσω Ευρωβουλευτή, προσκομίζοντας όλα τα σχετικά έγγραφα που έχει στην διάθεση του προκειμένου να αποδειχθεί η κακοδιοίκηση του εκάστοτε ευρωπαϊκού οργάνου. Η καταγγελία επί ποινή απαραδέκτου πρέπει να υποβληθεί εντός δύο μηνών από την στιγμή που έλαβε γνώση του πραγματικού περιστατικού ο καταγγέλλων. Εργαλεία που έχει στην διάθεση του το όργανο προκειμένου να διερευνήσει το υποστατό ή μη των ως άνω καταγγελιών είναι η διεξαγωγή επιτόπιων ελέγχων, ο έλεγχος διοικητικών εγγράφων και μαρτύρων και η εκπόνηση μελετών που ανατίθενται σε εμπειρογνώμονες. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής οφείλει να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο για την έκβαση των ερευνών καθώς και για τις παρατηρήσεις που διατύπωσε το καταγγελλόμενο όργανο.⁵⁹ Αποτέλεσμα των ερευνών είναι η έκδοση συστάσεων, σε περίπτωση διαπίστωσης παράβασης, οι οποίες ωστόσο στερούνται δεσμευτικότητας. Η δημιουργία του θεσμού αυτό στηρίχθηκε στην ανάγκη προάσπισης της αρχής της διοικητικής διαφάνειας, η οποία συμβάλλει δραστικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής της δημόσιας διοίκησης, εγγυάται τον έλεγχο της και εξασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Επομένως, η λειτουργία του εν λόγω θεσμού άμεσης δημοκρατίας δεν εξυπηρετεί τον ίδιο λειτουργικό σκοπό με αυτόν της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλία Πολιτών: Η διαφάνεια, διακρινόμενη ουσιαδώς από την έννοια της συμμετοχής, συντελεί στην ορθή πολιτική διακυβέρνηση της Ε.Ε. χωρίς να επαυξάνει ωστόσο την δημοκρατική της νομιμοποίηση.⁶⁰

Συμπερασματικώς, λαμβάνοντας υπόψιν τις διαφορές και τις ομοιότητες των πέντε αυτών εργαλείων αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπως αυτά αναλύθηκαν στο γενικό μέρος της εργασίας⁶¹, θα μπορούσε να γίνει μια πρώτη κατηγοριοποίηση τους

⁵⁷ Άρθρο 228 ΣΛΕΕ, άρθρο 3 παρ.1 του Καταστατικού και άρθρο 9 των ελεγκτικών διατάξεων.

⁵⁸ A.Tsadiris (2005), “Unravelling Ariadne’s Thread: The European Ombudsman’s investigative powers”, *Journal of Common Market Studies*, p.193-220.

⁵⁹ Μ.Ονουφριάδης(2021), «Πως υποβάλλονται οι καταγγελίες για κακοδιοίκηση ενώπιον του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή», Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών «ο Σόλων».

⁶⁰ P.Kostadinova (2015), “Improving the Transparency and Accountability of EU institutions: The impact of the Office of the European Ombudsman”, *Journal of Common Market Studies*, p.1077-1093.

⁶¹ Σχετικά με τις δημόσιες διαβουλεύσεις και τους διαλόγους των πολιτών βλπ. σελίδα 10 και 11 της παρούσης εργασίας.

σε δύο διακριτές κατηγορίες πολιτικών συστημάτων: Ενώ η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών, η διαδικασία των αναφορών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η διαδικασία των καταγγελιών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή ανήκουν στην κατηγορία των “bottom-up” πολιτικών μέσων, οι δημόσιες διαβουλεύσεις και οι διάλογοι των πολιτών ανήκουν στην κατηγορία των “top-down”. Ειδοποιός διαφορά του “top-down” πολιτικού συστήματος είναι η συμμετοχή των πολιτών μόνο δια της υποστήριξης υφιστάμενων αποφάσεων καθώς η διαμόρφωση των πολιτικών πραγματοποιείται αποκλειστικά από την πολιτική ελίτ, εν αντιθέσει με το “bottom-up” πολιτικό σύστημα στο οποίο οι πολίτες δύνανται να επηρεάσουν αποφασιστικά δια της συμμετοχής τους το πολιτικό αποτέλεσμα.⁶²

Γ. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία πολιτών ως μια σύγχρονη μορφή συμμετοχικής δημοκρατίας

Ι. Αποτελεί κοινό συνταγματικό στοιχείο η λαϊκή πρωτοβουλία των πολιτών; Συγκριτική επισκόπηση

Η λαϊκή πρωτοβουλία των πολιτών ως θεσμός άμεσης δημοκρατίας και ως προπαρασκευαστικό στάδιο για την εκκίνηση της διαδικασίας τροποποίησης, θέσπισης ή κατάργησης ενός νόμου, αποτελεί κοινό στοιχείο στο πολιτικό σύστημα πολλών κρατών. Η ενότητα αυτή θα εστιάσει στην ανάλυση των διακριτικών γνωρισμάτων που εμφανίζει η λαϊκή πρωτοβουλία υπό την μορφή της κοινοβουλευτικής πρωτοβουλίας⁶³ στην Ελβετία, την Γερμανία, την Ισπανία και την Ελλάδα. Κριτήριο για την επιλογή των χωρών αυτών ήταν οι ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες διαμορφώθηκαν και αναπτύχθηκαν τα διακριτά στοιχεία της συμμετοχικής δημοκρατίας στο εσωτερικό πολιτικό και θεσμικό τους σύστημα.

1. Ελβετία

Η κατοχύρωση της συμμετοχικής δημοκρατίας στην Ελβετία εμφανίζει έντονο επιστημονικό ενδιαφέρον και αυτό διότι εν συγκρίσει με άλλα κράτη δεν ακολούθησε την ίδια πορεία. Εάν και εισήχθη επισήμως τον 19^ο αιώνα, στοιχεία της εμφανίσθηκαν σε μικρή κλίμακα πριν το 1848 σε πολλά καντόνια της ελβετικής επικράτειας.⁶⁴ Η εξοικείωση μιας μεγάλης μερίδας πολιτών με την δυνατότητα άμεσης θέσπισης νομοθετικών μέτρων σε δημόσιες συναντήσεις (Landesgemeinde), προκάλεσε την ανησυχία της πολιτικής ελίτ, περιεχόμενο της οποίας ήταν η μείωση της επιρροής της στην διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας⁶⁵.

⁶² S. Blockmans and S. Russack (2018), “ Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking”, CEPS.

⁶³ Για την διάκριση μεταξύ κοινοβουλευτικής και δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας :Δημητρόπουλος Ανδρέας (1997) ,«Η δομή και η λειτουργία της σύγχρονης δημοκρατίας», σελ.14-25.

⁶⁴ A. Vatter (2002), “Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen”, palgrave macmillan.

⁶⁵ J. Specher (2010),“Mit Machtverzicht zum Einheitsstaat. Eine politökonomische Analyse zum institutionellen Wandel in der Schweiz”, palgrave macmillan.

Το δικαίωμα των πολιτών στην λήψη πολιτικών αποφάσεων εισήχθη στο πολιτικό σύστημα της Ελβετίας το 1874, όταν το Σύνταγμα του 1848 αναθεωρήθηκε. Περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού ήταν η δυνατότητα τριάντα χιλιάδων πολιτών να θέτουν υπό αμφισβήτηση δια της υπογραφής τους οποιαδήποτε νομοθετική πρόταση είχε τεθεί ενώπιον του Κοινοβουλίου. Το πολιτικό αυτό δικαίωμα δεν μπορούσε να λάβει την μορφή της νομοθετικής πρότασης γι' αυτό και δεν θεωρούνταν εργαλείο επηρεασμού της πολιτικής ατζέντας. Δεκαπέντε έτη αργότερα, θεσπίστηκε ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας. Οι πολίτες συγκεντρώνοντας πενήντα χιλιάδες υπογραφές σε δεκαοκτώ μήνες μπορούν να προτείνουν την αναθεώρηση συνταγματικών διατάξεων.⁶⁶ Τα άρθρα 138 και 139 του Ελβετικού Συντάγματος προβλέπουν δύο βασικές μορφές των λαϊκών πρωτοβουλιών. Το άρθρο 138 αφορά την ολική αναθεώρηση του Ελβετικού Συντάγματος, ενώ το άρθρο 139, το οποίο εν αντιθέσει με το άρθρο 138 έχει εφαρμοστεί, προβλέπει την μερική αναθεώρηση του σε συγκεκριμένα πολιτικά ζητήματα⁶⁷. Σύμφωνα με το άρθρο 139 παράγραφος 3 «Εάν η πρωτοβουλία δεν συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις της συνέπειας της μορφής και του αντικειμένου ή εάν παραβιάζει υποχρεωτικές διατάξεις του διεθνούς δικαίου, η Ομοσπονδιακή Συνέλευση κηρύσσει άκυρη εν όλω ή εν μέρει.» Η παράγραφος 3 θέτει δύο προϋποθέσεις για την παραδεκτή υποβολή μιας πρωτοβουλίας: Κάθε πρωτοβουλία θα πρέπει να σέβεται τους κανόνες του διεθνούς δικαίου και να αφορά ένα αποκλειστικά πολιτικό ζήτημα.⁶⁸ Ο επακριβής προσδιορισμός των κανόνων του διεθνούς δικαίου που δεν πρέπει να προσβάλλονται με μια πρωτοβουλία είναι ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα, το οποίο έχει τεθεί πολλές φορές σε συζήτηση ενώπιον του Ελβετικού Κοινοβουλίου.⁶⁹

Η συμβολική λειτουργία του Landesgemeinde και οι μεταρρυθμιστικές αλλαγές που επήλθαν σε επίπεδο διοικητικών υποδιαίρεσεων της ελβετικής δημοκρατίας, των καντονιών, οδήγησαν στην επέκταση και στον εκσυγχρονισμό των πολιτικών δικαιωμάτων σε ομοσπονδιακό επίπεδο⁷⁰. Κατά την διάρκεια του 20^{ου} αιώνα προστέθηκαν νέα μέσα συμμετοχικής δημοκρατίας όπως η διενέργεια δημοψηφίσματος για τις διεθνείς συνθήκες εντείνοντας έτσι τις συζητήσεις για τον αντίκτυπο των άμεσων αυτών μορφών δημοκρατίας στην δυναμική των πολιτικών

⁶⁶ G. Lutz (2012), "Switzerland: Citizens' Initiative as a Measure to Control the Political Agenda", palgrave macmillan.

⁶⁷ Art.138 "Popular initiative requesting the complete revision of the Federal Constitution".

Art.139 "Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms.".

⁶⁸ M. Setälä and T. Schiller (2012), "Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda- Settings by Citizens" palgrave macmillan, p.24.

⁶⁹ M. Setälä and T. Schiller (2012), "Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda- Settings by Citizens" palgrave macmillan, p.24-25.

⁷⁰ B. Kaufmann (2019), "The way to modern direct democracy in Switzerland", House of Switzerland, palgrave macmillan.

κομμάτων, τα οποία σταδιακά άρχισαν να χάνουν τον έλεγχο ως προς την διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας.⁷¹

2. Γερμανία

Η υιοθέτηση ενός υποδειγματικού ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος όπως αυτού της Ελβετίας δεν επιλέχθηκε για την διαμόρφωση του πολιτικού συστήματος της Γερμανίας καθώς όπως χαρακτηριστικά είχε αναφέρει ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος της Γερμανίας Frank-Walter Steinmeier: «*Το Γερμανικό Σύνταγμα ήταν το αμάλγαμα μαθημάτων που η αποτυχία του πρώτου γερμανικού δημοκρατικού συστήματος των ετών 1918-1933 δίδαξε στον γερμανικό λαό. Το ελβετικό πολιτικό μοντέλο δεν θα μπορούσε να αφομοιωθεί από την Γερμανία καθώς οι Γερμανοί έχουν διαφορετικό πολιτικό DNA*»⁷². Πράγματι, η δομή της συμμετοχικής δημοκρατία στην Γερμανία, διαφέροντας ουσιαδώς από αυτή της Ελβετίας, είναι προσαρμοσμένη στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της πολιτειακής της δομής: η λαϊκή πρωτοβουλία δεν κατοχυρώνεται με την ίδια ένταση σε επίπεδο ομοσπονδιακό και σε επίπεδο ομόσπονδων κρατιδίων (Länder). Ως μοναδικό στοιχείο συμμετοχικής δημοκρατίας σε επίπεδο ομοσπονδιακό θεσπίστηκε το υποχρεωτικό δημοψήφισμα σχετικά με την συγχώνευση ή μεταβολή εδαφικών ορίων μεταξύ των κρατιδίων.⁷³⁷⁴

Παρόλα την έλλειψη επαρκών στοιχείων συμμετοχικής δημοκρατίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο, τα ομόσπονδα κρατίδια ανέπτυξαν δύο μορφές λαϊκής πρωτοβουλίας, την Volksinitiative, η οποία απευθύνεται στο Κοινοβούλιο και την Volksbegehren, η οποία απευθύνεται στον ίδιο τον γερμανικό λαό⁷⁵. Επικρατέστερη λαϊκή πρωτοβουλία είναι η Volksbegehren καθώς έχει υιοθετηθεί από όλα τα ομόσπονδα κρατίδια, εν αντιθέσει με την Volksinitiative την οποία συναντούμε σε δώδεκα μόνο από αυτά.⁷⁶ Με τον όρο Volksinitiative αποδίδεται η διαδικασία, η οποία παρέχει την δυνατότητα στους πολίτες να προτείνουν ένα συγκεκριμένο πολιτικό ζήτημα ενώπιον του ομόσπονδου Κοινοβουλίου. Σε περίπτωση που μια πρόταση επιτύχει τον προβλεπόμενο αριθμό υπογραφών, το Κοινοβούλιο οφείλει να την εξετάσει χωρίς να δεσμεύεται ωστόσο ως προς την λήψη απόφασης. Η Volksinitiative αποτελεί το πρώτο στάδιο μιας διαδικασίας τριών σταδίων, μια διαδικασία η οποία περιλαμβάνει επιπροσθέτως την αίτηση για την διεξαγωγή δημοψηφίσματος (Volksbegehren) και την διενέργεια αυτού (Volksentscheid).⁷⁷ Η νομοθετική

⁷¹ A. Ladner and M. Bühlmann (2007), “Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegröße und anderer Faktoren auf die Qualität der Demokratie in den Gemeinden”, palgrave macmillan.

⁷² E. Brandes, N. Von Ondarza and F. Schenuit (2018), “Direct Democracy in Germany”, CEPS, p.237.

⁷³ M. Setälä and T. Schiller (2012), “Citizens’ Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda- Settings by Citizens”, palgrave macmillan, p.89.

⁷⁴ Artikel 29 GG “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”.

⁷⁵ https://www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs/berlin-germany-regional-volksbegehren-auflosung-des-parlaments.

⁷⁶ M. Setälä and T. Schiller (2012), “Citizens’ Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda- Settings by Citizens”, palgrave macmillan, p.91.

⁷⁷ A. Kost (2005), “Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: Eine Einführung”, p.378.

πρωτοβουλία για τα κρατίδια, τα οποία την έχουν θεσπίσει νομοθετικώς, λειτουργεί ως επιταχυντής των προτάσεων που έχουν ως τελικό στόχο την διενέργεια δημοψηφίσματος.

Η άμεση εφαρμογή και ισχύ του Κανονισμού 211/2011 σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, είχε ως συνέπεια την ευρεία χρήση του μέτρου ειδικά κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του θεσμού. Ενδεικτικά μόνο το 2012 υποβλήθηκαν είκοσι ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες, οι οποίες συγκέντρωσαν το 2013 πάνω από πέντε εκατομμύρια υπογραφές⁷⁸. Η αμφίδρομη σχέση του θεσμού με την Γερμανία συνοψίζεται στο εξής δίπολο: Η επιτυχία μιας ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας εξαρτάται ουσιαδώς από την συμμετοχή της Γερμανίας, η οποία αριθμεί πάνω από ογδόντα τρία εκατομμύρια εκατό είκοσι εννέα χιλιάδες διακόσια ογδόντα πέντε πολίτες σε αυτήν. Από την άλλη η εισαγωγή του θεσμού στο πολιτικό σύστημα της χώρας μπορεί να συμβάλει στην συζήτηση για την ανάγκη θέσπισης περισσότερων μέσων αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο.

3. Ισπανία

Επιστημονικό ενδιαφέρον παρουσιάζει και η διαμόρφωση της άμεσης δημοκρατίας στην Ισπανία, στην οποία εάν και προβλέπεται νομοθετικώς η διαδικασία του δημοψηφίσματος και της πρωτοβουλίας των πολιτών, ωστόσο η πρακτική αξιοποίηση τους έχει τεθεί πολλές φορές υπό αμφισβήτηση. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 87 παράγραφος 3 του Ισπανικού Συντάγματος *«Οργανικός νόμος καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζεται η λαϊκή πρωτοβουλία σε σχέση με την υποβολή μη κυβερνητικών νομοσχεδίων, καθώς και τις απαιτήσεις ως εκ τούτου. Σε κάθε περίπτωση, απαιτούνται τουλάχιστον 500.000 επικυρωμένες υπογραφές. Η πρωτοβουλία αυτή δεν μπορεί να αφορά θέματα που αφορούν το οργανικό δίκαιο, τη φορολογία, τις διεθνείς υποθέσεις ή το προνόμιο της χορήγησης αμνηστίας.»* Η πρωτοβουλία των πολιτών δίνει την δυνατότητα στον ισπανικό λαό να προτείνει σχέδια νόμου ενώπιον του ισπανικού Κοινοβουλίου και ενώπιον των αυτόνομων κοινοτήτων.

Εν αντιθέσει με την Ελβετία, στην οποία ο θεσμός της νομοθετικής πρωτοβουλίας πρέπει να αφορά συνταγματική τροποποίηση και όχι τροποποίηση νόμου, καθώς και με την Γερμανία, στην οποία μια πρωτοβουλία είναι παραδεκτή εάν το αντικείμενο της βρίσκεται εντός του πεδίου αρμοδιότητας του ομόσπονδου Κοινοβουλίου, το ισπανικό Σύνταγμα θέτει αυστηρότερες προϋποθέσεις τόσο ως προς το αντικείμενο όσο και ως προς τον συνολικό αριθμό των υπογραφών που πρέπει να συγκεντρωθούν.⁷⁹ Προκειμένου να εισαχθεί μια πρωτοβουλία προς εξέταση θα πρέπει να έχει συγκεντρώσει πεντακόσιες χιλιάδες πιστοποιημένες υπογραφές και

⁷⁸ S.Blockmans and S. Russack (2018), "Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens' Union" CEPS, p.243.

⁷⁹ S. Blockmans and S. Russack (2018), "Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens' Union" CEPS, p.401-408.

να μην αφορά ζητήματα οργανικού δικαίου, φορολογίας, διεθνών υποθέσεων ή χορήγησης προνομίων και αμνηστίας.⁸⁰

Είναι πρόδηλο ότι η Ισπανία δεν αποτελεί μια χώρα στην οποία τα εργαλεία της συμμετοχικής δημοκρατίας λειτουργούν υποδειγματικά. Αυτή η δυσλειτουργία θέτει στο επίκεντρο των πολιτικών συζητήσεων την ανάγκη για την αναθεώρηση των διατάξεων. Η επιστημονική έρευνα των τελευταίων ετών έχει αποδείξει μεγάλα ποσοστά αποτυχίας στην καταχώρηση πρωτοβουλιών, αποτυχία η οποία οφείλεται περιληπτικώς α) στους περιορισμούς που επιβάλλονται για την εφαρμογή της, β) στην αδυναμία συγκέντρωσης του μεγάλου αριθμού υπογραφών σε σύντομο χρονικό διάστημα ειδικά σε εθνικό επίπεδο και γ) στην απροθυμία που εμφανίζει το Κοινοβούλιο τις περισσότερες φορές ως προς την αποδοχή τους.⁸¹

4. Ελλάδα

Η ιστορία της άμεσης δημοκρατίας στην Ελλάδα εκκινεί από την αρχαία Αθηνά κατά την χρονική περίοδο 592 π.Χ.-323 π.Χ. Πυλώνας αυτής ήταν η ανάμειξη χιλιάδων πολιτών στις υποθέσεις του Δήμου επιτυγχάνοντας έτσι τον διαμοιρασμό της κοινωνικής εξουσίας. Η αθηναϊκή δημοκρατία εάν και δεν λειτουργούσε βάσει συντάγματος, εξασφάλισε τον έλεγχο των πολιτικών διαδικασιών με την εναλλαγή προσώπων σκοπώντας στον περιορισμό φαινομένων διαφθοράς στα υψηλά αξιώματα.⁸² Εν συνεχεία και υπό το φως των ιστορικών εξελίξεων που σημάδεψαν το ελληνικό κράτος, η διενέργεια δημοψηφισμάτων για κρίσιμα πολιτικά ζητήματα όπως αυτών του 1968, του 1973 και του 1974 αποτέλεσαν την μόνη έκφραση συμμετοχικής δημοκρατίας. Κατά την διάρκεια της μεταπολίτευσης η Ελλάδα εισήγαγε το θεσμικό-κοινωνικό μοντέλο της μαζικής Δημοκρατίας, τα κύρια χαρακτηριστικά του οποίου είναι η οργάνωση των πολιτών σε πολιτικά κόμματα, συνδικάτα και κοινωνικές οργανώσεις καθώς και η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας.⁸³

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα το 2009, η υπογραφή των ανελαστικών όρων χρηματοδότησης του Μνημονίου και η ανοδική αύξηση των μεταναστευτικών ροών ενέτειναν την κοινωνική δυσαρέσκεια και έφεραν ξανά στο προσκήνιο τις συζητήσεις για την έλλειψη επαρκών συμμετοχικών εργαλείων στο ελληνικό πολιτικό οικοδόμημα. Το δημοψήφισμα του 2015, το οποίο θεσπίστηκε με τον νόμο 4023/2011 για τη *«Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος»*⁸⁴, κατ' εφαρμογή του άρθρου 44 του Ελληνικού Συντάγματος, το οποίο προβλέπει την δυνατότητα διενέργειας δημοψηφίσματος για

⁸⁰ M. Setälä and T. Schiller (2012), "Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Settings by Citizens", palgrave macmillan, p.208-209.

⁸¹ C. López, V. (2008), "Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional", Universidad De Las Palmas De Gran Canaria.

⁸² C. Castoriadis (2018), "La Cité et les Lois. Ce qui fait la Grèce, Séminaires 1983-1984. La création humaine III", Editions Seuil.

⁸³ A. Maniatakis (2012), "The collapse of the political system in Metapolitefsi", Studies in memory of Dimitris Tsatsos: Democracy, Constitution, Europe in the time of crisis, p.145-162.

⁸⁴ ΦΕΚ Α' 220/24.10.2011.

κρίσιμο εθνικό ζήτημα, υπήρξε η μοναδική έκφρασης άμεσης δημοκρατίας μετά το δημοψήφισμα του 1974, αντικείμενο του οποίου ήταν η επιλογή της μορφής του πολιτεύματος μεταξύ Βασιλευόμενης και Αβασίλευτης Δημοκρατίας.

Ωστόσο, η απουσία μέσων νομοθετικής πρωτοβουλίας διήρκησε μέχρι το 2019 όταν στην τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος θεσμοθετήθηκε με ευρύτερη συναίνεση, η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία στο άρθρο 73 παράγραφος 6 του Συντάγματος. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, για την ενεργοποίηση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας απαιτείται η συγκέντρωση πεντακοσίων χιλιάδων υπογραφών. Το Σύνταγμα προβλέπει, περαιτέρω, ότι τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της λαϊκής πρωτοβουλίας ορίζει εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος.⁸⁵ Παρόλα αυτά, η αδράνεια του Έλληνα νομοθέτη να ψηφίσει τον εν λόγω εκτελεστικό νόμο δημιουργεί αμφιβολίες για την τελεσφόρηση του εγχειρήματος καθώς θέτει φραγμό στην πρακτική χρήση του μέσου. Η απουσία ενός κατ' ουσίαν οργανωτικού νόμου που θα ρυθμίζει την διαδικασία της συγκέντρωσης των υπογραφών, θα προβλέπει το αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο της πρωτοβουλίας και το αρμόδιο όργανο για την αυθεντικοποίηση των υποβαλλόμενων υπογραφών, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια αντισυνταγματική νομοθετική παράλειψη, η οποία μειώνει τις προσπάθειες για την αύξηση της πολιτικής συμμετοχής στην ελληνική κοινωνία.⁸⁶

5. Λοιπές χώρες

Για την εξαγωγή ενός ασφαλούς συμπεράσματος σχετικά με το κύριο αντικείμενο του κεφαλαίου, το οποίο συνοψίζεται στο ερώτημα εάν τελικά η λαϊκή πρωτοβουλία αποτελεί κοινή συνισταμένη στις νομοθεσίες των κρατών-μελών, κρίνεται απαραίτητη η περιληπτική αυτή την φορά αναφορά στην πρακτική επιπλέον κρατών της ευρωπαϊκής ηπείρου.

α. Λιχτενστάιν

Στοιχεία άμεσης δημοκρατίας εμφανίζονται στο Λιχτενστάιν, μια μικρή ευρωπαϊκή χώρα, η οποία αριθμεί μόλις τριάντα εννέα χιλιάδες εξήντα δύο κατοίκους. Η ιδιαιτερότητα του πολιτικού συστήματος του κράτους συνίσταται στο γεγονός ότι πηγή εξουσίας είναι τόσο ο λαός, δια μέσου του Κοινοβουλίου, όσο και ο Πρίγκιπας. Όσον αφορά τον θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας, αυτός προβλέπεται στις παραγράφους 2 και 4 του άρθρου 64 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο οι πρωτοβουλίες μπορούν να προέρχονται τόσο από το εκλογικό σώμα όσο και από τους δήμους. Αντικείμενο των προτάσεων μπορεί να είναι η εισαγωγή ενός νέου

⁸⁵ Γ.Αυδίκος (2021), «Λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία και εκτελεστικός νόμος», Εφημερίδα των συντακτών.

⁸⁶ Ξ. Κοντιάδης(2021), «Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας», www.syntagmawatch.gr.

νομοσχεδίου, η τροποποίηση ή κατάργηση υφιστάμενου νόμου καθώς και η αναθεώρηση του Συντάγματος εν όλω ή εν μέρει.⁸⁷

β. Ουγγαρία

Στην Ουγγαρία η συμμετοχική δημοκρατία λαμβάνει βαρύνουσα σημασία καθώς προηγείται χρονικά και ιστορικά της κοινοβουλευτικής. Το άρθρο 28/B του ουγγρικού Συντάγματος παρέχοντας ευρεία εξουσία στον λαό προβλέπει την δυνατότητα διεξαγωγής λαϊκών πρωτοβουλιών για κάθε αντικείμενο, το οποίο μπορεί να αποτελέσει εθνικό ζήτημα. Οι λαϊκές αυτές πρωτοβουλίες μπορούν να οδηγήσουν με την σειρά τους στην διενέργεια εθνικού δημοψηφίσματος και στην υποχρεωτική υποβολή ερώτησης στο Κοινοβούλιο, το οποίο οφείλει να εντάξει το θέμα στην ημερησία διάταξη.⁸⁸

γ. Αυστρία

Η λαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, όπως και στην περίπτωση της Γερμανίας, προβλέπεται τόσο σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ομόσπονδων κρατιδίων. Εν αντιθέσει όμως με τα προβλεπόμενα στο γερμανικό Σύνταγμα, το Σύνταγμα της Αυστρίας στο άρθρο 41 κατοχυρώνει μια ευρεία διακριτική ευχέρεια των πολιτών όσον αφορά το αντικείμενο των υποβαλλόμενων προτάσεων. Ειδικότερα, σκοπός της πρωτοβουλίας μπορεί να είναι η θέσπιση, η κατάργηση ή η τροποποίηση νόμου ενώ το περιεχόμενο της πρότασης δεν αποκλείεται να έρχεται σε ευθεία αντίθεση ακόμη και με το ευρωπαϊκό ή το διεθνές δίκαιο. Το Κοινοβούλιο παρόλα που δεν είναι υποχρεωμένο να κάνει αποδεκτή την πρόταση, υποχρεούται να την επεξεργαστεί.⁸⁹

δ. Πολωνία

Στην Πολωνία η κατάρρευση του κομμουνιστικού καθεστώτος σήμανε την έναρξη του εκδημοκρατισμού της χώρας. Το πολωνικό Σύνταγμα στο άρθρο 118 παράγραφος 2 προβλέπει ότι *«το δικαίωμα εισαγωγής νομοθεσίας ανήκει επίσης σε μια ομάδα τουλάχιστον 100.000 πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου στις εκλογές της Δίαιτας.»* Η πρωτοβουλία πρέπει να λαμβάνει την μορφή μιας πλήρους αναλυόμενης νομοθετικής πρότασης και να συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, ενώ το σχέδιο αυτής δεν υπόκειται σε προηγούμενο δικαστικό έλεγχο. Το μέσο αυτό έχει ήδη αξιοποιηθεί σε μεγάλη κλίμακα καθώς θεωρείται ιδιαιτέρως σημαντικό. Ενδεικτικά

⁸⁷ M.Wilfried (2012), “Initiatives in Liechtenstein: Safety Valve in a complex System of Government, Citizens ‘initiative in Europe: Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, p.37.

⁸⁸ P.Zoltan Tibor (2012), “Initiatives in Hungary: An additional opportunity for Power- Sharing in an extremely Majoritarian System, Citizens’ initiative in Europe: Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, p.113.

⁸⁹ K.Giese (2012), “The Austrian agenda initiative: An instrument dominated by opposition parties, Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, p.69.

μόνο μέσα σε δέκα χρόνια λειτουργίας του θεσμού έχουν υποβληθεί επιτυχώς είκοσι τέσσερα νομοσχέδια κατά το χρονικό διάστημα 1999-2009.⁹⁰

ε. Ιταλία

Στην περίπτωση της Ιταλίας το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας ανήκει στην Κυβέρνηση, σε κάθε μέλος των νομοθετικών σωμάτων, στα περιφερειακά συμβούλια, σε οργανισμούς καθώς και στον ίδιο τον λαό. Η πρωτοβουλία, η οποία θα προέρχεται από τον λαό σύμφωνα με το άρθρο 71 του ιταλικού Συντάγματος, πρέπει να είναι διαρθρωμένη σε άρθρα και θα πρέπει να υποστηρίζεται από τουλάχιστον πενήντα χιλιάδες εκλογείς.⁹¹

6. Προσωρινό συμπέρασμα επί της θεματικής

Εν κατακλείδι, στοιχεία του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας μπορούν να εντοπιστούν όχι μόνο στις ως άνω αναφερόμενες εννέα περιπτώσεις κρατών. Η Ολλανδία, η Κροατία, η Φιλανδία, η Σλοβακία και η Λιθουανία είναι μερικές ακόμη χώρες, οι οποίες έχουν εντάξει στην πολιτική τους κουλτούρα την ενεργή συμμετοχή των πολιτών με στόχο την συνδιαμόρφωση του πολιτικού τους γίνεσθαι. Παρόλα τις σημαντικές διαφοροποιήσεις που μπορούν να εντοπιστούν στην ιστορική διαδρομή προς την θεμελίωση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας στο εσωτερικό τους, κοινή συνιστώσα της διαδρομής αυτής αναδεικνύεται ο λαός και η επιθυμία αυτού να συνεισφέρει εμπράκτως στην ενίσχυση του δημοκρατικού πολιτεύματος της χώρας του.

II. Εισαγωγή στον θεσμό της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών

1. Ιστορική αναδρομή στον θεσμό της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών

Η εισαγωγή της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών στο πρωτογενές δίκαιο πραγματοποιήθηκε με την θέσπιση της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου του 2009. Η ιδέα ωστόσο για την αναγνώριση ενός τέτοιου είδους δικαιώματος διατυπώθηκε για πρώτη φορά το 1975 από τον Tindemans, ο οποίος χαρακτήρισε την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μια «*Ένωση Πολιτών*».⁹² Τα επόμενα χρόνια ενώ ενισχύονταν η επιθυμία για την δημιουργία μίας Ευρώπης που θα είναι εγγύτερη στους πολίτες της, οι θεσμοί αδρανούσαν ως προς την λήψη των αναγκαίων μέτρων. Το 2001 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε την Λευκή Βίβλο κάνοντας το πρώτο βήμα προς την ικανοποίηση αυτού του αιτήματος. Περιεχόμενο της Βίβλου ήταν η προώθηση μιας ‘ευρύτερης’ και ‘ανοικτότερης’ διαδικασίας χάραξης της πολιτικής στην οποία θα συμμετείχαν περισσότεροι πολίτες και οργανισμοί με

⁹⁰ A.Rytel-Warzocha (2012), “ Popular initiatives in Poland: Citizen’s empowerment or keeping up appearances? Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, p.212.

⁹¹ V.Uleri Pier (2012), “ Institutions of citizens ‘political participation in Italy: Crooked forms, Hindered institutionalization , Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, p.73.

⁹² http://europa.eu/rapid/-press -release_IP-15-4729_el.htm.

αποτέλεσμα την ενίσχυση της διαφάνειας και της υποχρέωσης λογοδοσίας. Επόμενο βήμα ήταν η Διάσκεψη για το μέλλον της Ευρώπης δύο έτη αργότερα. Στόχος της διάσκεψης, μέσω των διαλόγων και των συζητήσεων με τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν να η διαμόρφωση ενός κοινού μέλλοντος και η ενίσχυση των σχέσεων τους με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς.⁹³ Απόρροια της αποτελεσματικής πίεσης που ασκήθηκε από το Ινστιτούτο Πρωτοβουλίας και Δημοψηφίσματος ήταν η εισαγωγή του άρθρου 47 στο σχέδιο της Συνθήκης για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.⁹⁴ Το άρθρο 47, το οποίο έφερε τον τίτλο «*αρχές της συμμετοχικής δημοκρατίας*» εισήγαγε για πρώτη φορά την έννοια της συμμετοχής του πολίτη. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 αυτού «*Τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες που είναι υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών μπορούν να αναλάβουν την πρωτοβουλία να καλέσουν την Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει κάθε κατάλληλη πρόταση για θέματα στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή του Συντάγματος. Οι ευρωπαϊκοί νόμοι καθορίζουν τις διατάξεις για τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για μια τέτοια πρωτοβουλία πολιτών, συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι εν λόγω πολίτες.*» Και ενώ το σχέδιο του Συντάγματος απορρίφθηκε με τα δημοψηφίσματα της Γαλλίας και του Άμστερνταμ, τα οποία έλαβαν χώρα το 2005, η κεντρική ιδέα της συμμετοχικής δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας των Πολιτών μεταφέρθηκε στην Συνθήκη της Λισαβόνας και στα άρθρα 10 παράγραφος 3 και 11 παράγραφος 4 αυτής.⁹⁵

Η ελλειμματική και ασαφής διατύπωση της παραγράφου 4 ως προς την πρακτική εφαρμογή του θεσμού οδήγησε στην έναρξη εντατικών διαβουλεύσεων, οι οποίες διεξήχθησαν κατά το χρονικό διάστημα 2009 με 2010, σχετικά με την ψήφιση ενός Κανονισμού που θα ρύθμιζε αναλυτικότερα το ζήτημα. Στις 7 Οκτωβρίου του 2005 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απηύθυνε ψήφισμα προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητώντας από αυτή να υποβάλει πρόταση για την υιοθέτηση Κανονισμού, διατυπώνοντας συγχρόνως βασικές κατευθυντήριες γραμμές, όπως η λήψη μέτρων για την διαμόρφωση ενός φιλικού και προσβάσιμου προς όλους μέσου.⁹⁶ Στοχοθεσία του ψηφίσματος ήταν η παροχή ίσων ευκαιριών τόσο στους πολίτες και στα πολιτικά κόμματα όσο και στις δημοσιές αρχές των κρατών- μελών καθώς και στις οργανώσεις των πολιτών προκειμένου να εκφράσουν ελεύθερα με τη σειρά τους τις απόψεις τους σχετικά με το πώς θα έπρεπε να διαμορφωθεί η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία.⁹⁷ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εν συνεχεία εξέδωσε Πράσινη Βίβλο, σύμφωνα με την οποία

⁹³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_el.

⁹⁴ D. Szeligowska and E. Mincheva (2012), “The European Citizens’ Initiative- Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A political and legal analysis”, Jstor

⁹⁵ Oana- Mariuca Petrescu, “The political citizenship in the context of the Lisbon Treaty”, Romanian Journal of European affairs, Vol.13, No.1, 2013.

⁹⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0389_EL.html#title1.

⁹⁷ Salvatore Aloisio, Giorgio Grimaldi, Umberto Morelli, Antonio Padoa-Schioppa, “The European Citizens’ Initiative: Challenges and Perspectives.”, Jstor.

κύρια θέματα ,τα οποία έπρεπε να επιλύει ο Κανονισμός, ήταν : ο ελάχιστος αριθμός των κρατών -μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι πολίτες που καταχωρούν την πρωτοβουλία, ο ελάχιστος αριθμός υπογραφών που πρέπει να συγκεντρωθούν και η οριοθέτηση ενός επαρκούς χρονικού διαστήματος εντός του οποίου πρέπει να συγκεντρωθούν, το κατώτατο όριο ηλικίας των υπογραφόντων, η μορφή και το αντικείμενο της πρωτοβουλίας, ο έλεγχος της γνησιότητας των υπογραφών σε κάθε κράτος- μέλος, η διαδικασία καταχώρησης και τέλος η υποχρέωση δημοσίευσης των πηγών χρηματοδότησης.⁹⁸ Στις 16 Φεβρουαρίου του 2011 λαμβάνοντας υπόψιν το άρθρο 24 της ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προχώρησαν κατά την συνήθη νομοθετική διαδικασία στην ψήφιση του Κανονισμού(ΕΕ) 211/2011, ο οποίος βασίστηκε στην αρχή της διατήρησης της θεσμικής ισορροπίας του ευρωπαϊκού μηχανισμού.⁹⁹

Ωστόσο, τα πρώτα χρόνια λειτουργίας και πρακτικής εφαρμογής του θεσμού κατέδειξαν γρήγορα τις αδυναμίες του. Η δυσκολία στην πλήρωση των αυστηρών προϋποθέσεων που έθετε ο Κανονισμός για την έγκυρη καταχώρηση μιας πρωτοβουλίας είχε ως συνέπεια την μείωση του αριθμού των κατατιθέμενων πρωτοβουλιών και την αύξηση των προσφυγών ενώπιον του ΔΕΕ. Κύριο αίτημα των προσφευγόντων ήταν η ακύρωση της απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία απέρριπτε την καταχώρηση χωρίς μάλιστα, όπως θα εξεταστεί εν συνεχεία, να παρέχει πολλές φορές επαρκή αιτιολογία σχετικά με τους λόγους απόρριψης. Η πρόταση ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών¹⁰⁰ και η μελέτη του Γ 'τμήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με θέμα «*Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία- πρώτα διδάγματα από την εφαρμογή της*»¹⁰¹ κατέδειξαν τα νομικά και τα πρακτικά προβλήματα με τα οποία ερχόντουσαν αντιμέτωποι οι διοργανωτές μιας πρωτοβουλίας. Η ελλιπής καθοδήγηση και πληροφόρηση των διοργανωτών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ασάφεια της διαδικασία όσον αφορά τον έλεγχο του νομικού πλαισίου της υποβαλλόμενης πρότασης από την τελευταία αποθάρρυναν τους πολίτες από την χρησιμοποίηση του μέσου. Στις 13 Σεπτεμβρίου του 2017 και ενώ είχε προηγηθεί η ομιλία του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean- Claude Juncker, σχετικά με την κατάσταση της Ένωσης το 2017 και σχετικά με την ανάγκη της ενίσχυσης της διάδρασης των θεσμικών οργάνων με την κοινωνία των πολιτών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιοποιώντας την δυνατότητα που της παρείχε το άρθρο 22 του Κανονισμού για επανεξέταση του ανά τρία έτη, κατέθεσε πρόταση για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) 211/2011 και για την υιοθέτηση ενός εξολοκλήρου νέου

⁹⁸ Πράσινη Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, Βρυξέλλες [COM{2009}622 Final],2009.

⁹⁹ Janis A.Emmanouilidis and Corina Stratulat (2010), “Implementing Lisbon: a critical appraisal of the citizens’ initiative”, Policy Brief.

¹⁰⁰ Πρόταση ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών {2014/2257 (INI)}.

¹⁰¹<https://www.europarl.europa.eu/Re>

ta/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU%282014%29509982_EN.pdf.

Κανονισμού, ο οποίος θα καθιστούσε την διαδικασία της κατάθεσης μιας ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πιο εύχρηστη και προσιτή στους πολίτες.

2. Συγκριτική μελέτη των Κανονισμών(ΕΕ) 211/2011 και (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

Ο νέος Κανονισμός διατήρησε την δομή της διαδικασίας, η οποία περιλαμβάνει τρία στάδια : α) Την καταχώρηση της πρωτοβουλίας στον ηλεκτρονικό ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την παροχή συγχρόνως αναγκαίων πληροφοριών από την ομάδα διοργανωτών μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται το αντικείμενο της πρωτοβουλίας, οι διατάξεις των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θεωρούν οι διοργανωτές ότι σχετίζονται με την πρωτοβουλία και οι πηγές χρηματοδότησης, β) Την συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης μέσα σε προθεσμία δώδεκα μηνών από την επιβεβαίωση της επιτυχούς καταχώρισης της πρωτοβουλίας και γ) Την εξέταση της πρωτοβουλίας εντός προθεσμίας έξι μηνών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την έκδοση ανακοίνωσης, κατόπιν δημοσίας ακρόασης των διοργανωτών, στην οποία παρατίθενται τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματα της ως προς την υιοθέτηση ή μη της πρότασης.¹⁰² Ο Κανονισμός του 2019 όχι μόνο δεν κατήργησε την διάταξη που αφορά τον έλεγχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς την τήρηση των αξιών της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, αλλά πρόσθεσε παράλληλα την προϋπόθεση *«η πρωτοβουλία να μην αντίκειται προφανώς στα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*, ρητή αναφορά του οποίου γίνονταν μόνον στην σκέψη 26 του Προοιμίου του προγενέστερου Κανονισμού.¹⁰³

Όσον αφορά την τροποποίηση της ακανθώδους διάταξης της παραγράφου 3, η οποία προβλέπει την καταχώρηση της πρωτοβουλίας εάν *«δεν βρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλλει πρόταση για την έκδοση της νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών»*, αυτή επήλθε ως συνέπεια της έντονης δυσανεξικίας των παραγόντων και των διοργανωτών, οι οποίοι μιλούσαν για στοχευμένη απόρριψη εν συνόλω πρωτοβουλιών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη κατά το πρώτο στάδιο της καταχώρησης χωρίς να προχωρεί σε ενδελεχή εξέταση των επιμέρους πτυχών της πρωτοβουλίας κατά το τρίτο στάδιο, ως όφειλε.¹⁰⁴ Ως αντιστάθμισμα της ανελαστικής αυτής πρακτικής των προηγούμενων χρόνων προτάθηκε το άρθρο 6 παράγραφος 4 του νέου Κανονισμού που προβλέπει την υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε περίπτωση που πληρούνται οι υπόλοιπες προϋποθέσεις πλην της καθ' ύλην αρμοδιότητας, να ενημερώσει τους διοργανωτές παρέχοντας τους το χρονικό περιθώριο του ενός μήνα είτε να τροποποιήσουν την πρόταση τους είτε να την

¹⁰² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Οδηγίες για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών», 3^η έκδοση, Γενική Γραμματεία, 2015.

¹⁰³ Άρθρο 4 Κανονισμού (ΕΕ) 211/2011 και άρθρο 6 Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788.

¹⁰⁴ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C (2014) ,“European Citizens’ Initiative- First lessons of implementation”, p.29.

διατηρήσουν ως έχει είτε να την αποσύρουν συνολικά. Επιπροσθέτως, προβλέπει την δυνατότητα της μερικής καταχώρησης της πρωτοβουλίας σε περίπτωση που ένα μέρος αυτής, συμπεριλαμβανομένων των κύριων στόχων της, δεν εκφεύγει της καθ' ύλην αρμοδιότητας της του θεσμικού οργάνου.

Ως προς τις λοιπές αλλαγές, οι οποίες επήλθαν, αυτές μπορούν να εντοπιστούν στα εξής σημεία: ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/788 επιδιώκει την εντονότερη εμπλοκή των λοιπών θεσμικών οργάνων στην διαδικασία. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 14, το οποίο αντικατέστησε το προγενέστερο άρθρο 11, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της δημόσιας ακρόασης των διοργανωτών αξιολογεί πλέον την πολιτική υποστήριξη της πρωτοβουλίας εξασφαλίζοντας συγχρόνως την εκπροσώπηση των δημόσιων και των ιδιωτικών συμφερόντων. Επιπροσθέτως, κατά το στάδιο της δημοσίευσης μιας έγκυρης πρωτοβουλίας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να ενημερώσει το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή την Επιτροπή των Περιφερειών και τα Εθνικά Κοινοβούλια, σχετικά με την καταχώριση της¹⁰⁵, υποχρέωση που απουσίαζε από τον Κανονισμό του 2011. Στο πεδίο των κυρώσεων που προβλέπονται για τους διοργανωτές σύμφωνα με το άρθρο 13 του Κανονισμού 211/2011 *«Οι διοργανωτές υπέχουν ευθύνη σύμφωνα με το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο για όποιες βλάβες προξενούν κατά τη διοργάνωση πρωτοβουλίας πολιτών.»* καθώς και με το άρθρο 14 *« Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι διοργανωτές να υπόκεινται σε κυρώσεις για παραβάσεις του παρόντος κανονισμού, και ιδίως για: α) ψευδείς δηλώσεις εκ μέρους των διοργανωτών, β) την απατηλή χρησιμοποίηση των δεδομένων. Οι κυρώσεις της παραγράφου 1 οφείλουν να είναι ουσιαστικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.»* Η ευρεία ευθύνη που θεσπίζονταν με τις προγενέστερες ρυθμίσεις αποτελούσε ανασταλτικό παράγοντα για την ενεργό συμμετοχή των διοργανωτών, στα καθήκοντα των οποίων συμπεριλαμβάνεται και η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων των υπογραφόντων. Με τον νέο Κανονισμό οι ρυθμίσεις αυτές καταργήθηκαν σε μια γενικότερη προσπάθεια ενθάρρυνσης των πολιτών για την συμμετοχή τους στην διαδικασία.

Τέλος, η πρόταση, η οποία είχε διατυπωθεί κατά το στάδιο της επεξεργασίας του Κανονισμού, για την αναθεώρηση των Συνθηκών και του άρθρου 11 παράγραφος 4 έτσι ώστε να αποσαφηνιστούν ζητήματα ,όπως η δυνατότητα κατάθεσης πρωτοβουλίας για την τροποποίηση του πρωτογενούς δικαίου, δεν εισακούστηκε διαψεύδοντας έτσι τις προσδοκίες για την αποκρυστάλλωση της φύσης της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών ως δικαιώματος ίσης αξίας με τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

III. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών μέσα από την νομολογία του ΔΕΕ

Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι η ανάλυση τεσσάρων κομβικών υποθέσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σκιαγράφηση της θέσης που λαμβάνει το Δικαστήριο απέναντι σε αυτόν τον νέο θεσμό εμφανίζει

¹⁰⁵ Άρθρο 6 παράγραφος 8 του Κανονισμού 2019/788.

επιστημονικό ενδιαφέρον καθώς οφείλει να κρίνει για πρώτη φορά ένα αμιγώς πολιτικό μέσο με ιδιαίτερα και διακριτά στοιχεία.

1. Case T-450/12 Αλέξιος Αναγνωστάκης κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Στις 13 Ιουλίου του 2012 ο Αλέξιος Αναγνωστάκης, Έλληνας υπήκοος, κατάθεσε ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής την πρωτοβουλία με τίτλο « *Ένα εκατομμύριο υπογραφές για την Ευρώπη της αλληλεγγύης*». Αντικείμενο της πρωτοβουλίας αποτελούσε η ψήφιση νομοθετικής πρότασης με την οποία θα ήταν δυνατή η διαγραφή του δημόσιου χρέους χωρών, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης. Ως νομική βάση της πρωτοβουλίας μνημονεύονταν κατά τρόπο γενικό η εφαρμογή των άρθρων 119 έως και 144 ΣΛΕΕ, τα οποία αφορούν την ενάσκηση της οικονομική και νομισματική πολιτική εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις 6 Σεπτεμβρίου του 2012 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην απόρριψη της καταχώρισης, υποστηρίζοντας ότι η νομοθετική θέσπιση της αρχής της καταστάσεως ανάγκης βρίσκονταν εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της.

Η δικανική ανάλυση του Δικαστηρίου εστίασε στην εξέταση της παραβίασης της διοικητικής υποχρέωσης προς αιτιολόγηση των πράξεων, ειδικότερα αυτών που μπορούν να προκαλέσουν βλάβη στα έννομα συμφέροντα των αιτούντων, τονίζοντας ότι η τήρηση της υποχρέωσης αυτής λαμβάνει βαρύνουσα σημασία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, ένα μέσο ενίσχυσης της ευρωπαϊκής δημοκρατίας και ιθαγένειας. Το Γενικό Δικαστήριο εν συνεχεία περιορίζοντας την ανάλυση του στην επαρκή αιτιολογία της αποφάσεως απέφυγε κατ' ουσίαν να λάβει θέση στο ασαφές αλλά νευραλγικής σημασίας ζήτημα της δυνατότητας απόρριψης μιας πρωτοβουλίας λόγω καθ' ύλην αναρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επιβεβαιώνοντας έτσι την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία «*το Γενικό Δικαστήριο δεν δύναται να απευθύνει διαταγές στα θεσμικά όργανα ή να τα υποκαθιστά στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας τον οποίο ασκεί βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Ο περιορισμός αυτός του ελέγχου νομιμότητας ισχύει για όλες τις κατηγορίες διαφορών των οποίων ενδέχεται να επιληφθεί το Γενικό Δικαστήριο, περιλαμβανομένων, ως εκ τούτου, και των διαφορών στον τομέα της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών*». Στην συγκεκριμένη περίπτωση η υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να λαμβάνει μόνον μέτρα συντονισμού στον τομέα της οικονομικής πολιτικής και η έλλειψη ρητής εξουσιοδότησης σύμφωνα με την οποία δύναται το θεσμικό όργανο να υποκαθιστά εξ' ολοκλήρου τα κράτη-μέλη όσον αφορά την ενάσκηση της δημοσιονομικής τους πειθαρχίας, αποτέλεσε τον λόγο απόρριψη της προσφυγής. Το μόνο μέτρο, το οποίο θα μπορούσε να τεθεί, σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, ήταν αυτό που θα σχετιζόνταν με το άρθρο 136 ΣΛΕΕ και την λήψη μέτρων εκ μέρους της Επιτροπής με σκοπό την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας.¹⁰⁶ Το οριστικό 'όχι' ωστόσο στην ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για την διαγραφή του ελληνικού δημοσίου χρέους

¹⁰⁶ Σκέψη 27 και 31 της απόφασης.

δόθηκε στις 30 Σεπτεμβρίου του 2015, όταν απορρίφθηκε η αίτηση αναιρέσεως, η οποία είχε ασκηθεί κατά της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου. Οι λόγοι που πρόβαλε ο αναιρεσείων για την υποστήριξη της αίτησης του ήταν η πλάνη περί το δίκαιο στην οποία υπέπεσε το πρωτοβάθμιο Δικαστήριο όσον αφορά την επαρκή αιτιολογία της επίμαχης απόφασης και η πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά το βάσιμο της αιτιολογίας. Ειδικότερα, ο αναιρεσείων προέβαλε εκ νέου την επιχειρηματολογία του υποστηρίζοντας ότι η αρχή της κατάστασης ανάγκης εντάσσεται στην ρυθμιστική ισχύ του άρθρου 122 παράγραφος 1 και 2 καθώς οι διατάξεις αυτές δεν αφορούν αποκλειστικά το ζήτημα της παροχής ενέργειας.¹⁰⁷ Το ΔΕΕ επιλαμβανόμενο για πρώτη φορά ζητημάτων που άπτονται της εφαρμογής των διατάξεων του Κανονισμού που αφορούν την φάση της καταχώρησης της πρωτοβουλίας, επανέλαβε το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου, σύμφωνα με το οποίο η διάταξη του άρθρου 122 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να αποτελέσει τη βάση για τη λήψη μέτρου που παρέχει την δυνατότητα στο κράτος να αποφασίσει μονομερώς την αποπλήρωση του συνόλου ή μέρους του χρέους. Ως προς την εφαρμογή του άρθρου 122 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, βάσει του οποίου το Συμβούλιο μπορεί να χορηγήσει χρηματοδοτική ενίσχυση σε κράτος που αντιμετωπίζει δυσχέρειες οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή σε έκτακτες περιστάσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι η καθιέρωση της αρχής της κατάστασης ανάγκης δεν εμπίπτει στο περιεχόμενο της διάταξης που αφορά την οικονομική ενίσχυση κατόπιν συναπόφασης των κρατών-μελών. Τέλος, την ίδια εκτίμηση ακολούθησε και στην περίπτωση της εφαρμογής του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, τονίζοντας για ακόμη μια φορά ότι η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας δεν μπορεί να συσχετίζεται με την απαλοιφή του χρέους. Εκ των λόγων αυτών το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι εάν και η αρχή της κατάστασης ανάγκης θεμελιώνεται στο Διεθνές Δίκαιο, ωστόσο δεν μπορεί να ενταχθεί επιτυχώς στο ευρωπαϊκό νομοθετικό οικοδόμημα, το οποίο βασίζεται στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας.¹⁰⁸

Μείζονος σημασίας είναι και η κρίση του Γενικού Εισαγγελέα Paolo Mengozzi διότι για πρώτη φορά επισημάνθηκε ρητώς ότι η προϋπόθεση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν θα πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο υπέρμετρα διασταλτικό καθώς σε αυτή την περίπτωση η χρήση του μέσου θα καθίσταντο άνευ περιεχομένου.¹⁰⁹ Ομοίως, ως προς την υποχρέωση της αιτιολόγησης της απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τους λόγους για τους οποίους μια πρωτοβουλία δεν μπορεί να στηριχθεί από αυτή, ο Γενικός Εισαγγελέας επισήμανε χαρακτηριστικά ότι εάν και η υποχρέωση αυτή έχει κατά κύριο λόγο έναν παιδαγωγικό σκοπό όσον αφορά την διαδικασία της καταχώρησης της πρωτοβουλίας, εντούτοις δεν μπορεί να λαμβάνει το περιεχόμενο της αναλυτικής εξέτασης όλων των

¹⁰⁷ Σκέψη 37 και 38 της απόφασης.

¹⁰⁸ P. Koutrakos, "The notion of necessity in the Law of the European Union", *Netherlands Yearbook*, p.193.

¹⁰⁹ Σκέψη 6 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

νομικών βάσεων, στις οποίες θα μπορούσε να στηριχθεί η καταχώρηση της πρότασης, ακόμη δε και αυτών τις οποίες δεν έχουν επικαλεστεί οι ίδιοι οι διοργανωτές.¹¹⁰

Συνοψίζοντας, τόσο στην υπόθεση Αναγνωστάκης I όσο και στην υπόθεση Αναγνωστάκης II, το ΔΕΕ εστίασε την προσοχή του στην έλλειψη σαφήνειας της επίμαχης πρωτοβουλίας και όχι στο ζήτημα των αυστηρών τυπικών προϋποθέσεων που θεσπίζονται με τους Κανονισμούς(ΕΕ) 211/2011 και 2019/788. Θέτοντας ένα επιπρόσθετο βάρος στους διοργανωτές επισημάνθηκε ότι τόσο η πρωτοβουλία όσο και τα υποβληθέντα με αυτή λοιπά έγγραφα θα πρέπει να ορίζουν με σαφήνεια τις νομικές βάσεις στις οποίες θεμελιώνεται η αρμοδιότητα καθώς μια αόριστη παράθεση άρθρων των ευρωπαϊκών Συνθηκών θα καθιστούσε αδύνατη την αποτελεσματική αξιολόγηση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ωστόσο, το Δικαστήριο παρέλειψε εσκεμμένως να επισημάνει το γεγονός ότι οι διοργανωτές δεν διαθέτουν τις απαιτούμενες νομικές γνώσεις για την πλήρη κατανόηση των προϋποθέσεων που θα πρέπει να τηρούνται για την ορθή τήρηση της διαδικασίας καταχώρησης μιας πρωτοβουλίας, θέτοντας έτσι υπό αμφισβήτηση την εγγύτητα του μέσου προς τους ευρωπαίους πολίτες.

2. Case T-529/13 Izsak και Dabis κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Τον Ιούνιο του 2013 οι Balázs-Árpád Izsák και Attila Dabis υπέβαλαν ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρωτοβουλία με τον τίτλο *«Πολιτική συνοχής για την ισότητα των περιφερειών και τη διατήρηση των ιδιαίτερων πολιτιστικών χαρακτηριστικών τους»*, αντικείμενο της οποίας ήταν η διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής στήριξης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιφερειών, οι οποίες αποτελούνταν σε μεγάλο βαθμό από μειονότητες, με απώτερο σκοπό την ανεξαρτητοποίηση τους από τις ήδη υπάρχουσες διοικητικές μονάδες. Η θέσπιση τέτοιου είδους νομοθετικών πράξεων, σύμφωνα με την πρωτοβουλία, θα εξασφάλιζε την πολιτική συνοχή εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνακόλουθα τον σεβασμό των μειονοτήτων που εμφανίζουν ιδιαίτερα γλωσσικά, πολιτιστικά και θρησκευτικά χαρακτηριστικά. Στις 25 Ιουλίου του 2013, ο έλεγχος των βασικών στόχων της πρωτοβουλίας και των προτεινόμενων δράσεων για την υλοποίησή αυτών, οδήγησε στην απόρριψη της καταχώρισης της καθώς, σύμφωνα με την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η πρόταση βρίσκονταν για άλλη μια φορά *«καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της βάσει των οποίων μπορεί να προτείνει στον νομοθέτη της Ένωσης την έκδοση νομικής πράξης»*.¹¹¹ Σύμφωνα με την απόφαση του θεσμικού οργάνου η εξέταση των σκοπών της πρότασης δεν περιορίστηκε μόνον στον έλεγχο του τίτλου, της περιληπτικής παράθεσης του στόχου και του αντικειμένου της πρωτοβουλίας καθώς και των διατάξεων των συνθηκών που θεωρούνταν από τους διοργανωτές σχετικές με την προτεινόμενη δράση, αλλά επεκτάθηκε και στην συνεκτίμηση πληροφοριών τις οποίες, σύμφωνα με το Παράρτημα II του

¹¹⁰ Σκέψη 24 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

¹¹¹ Commission Decision of 25.7.2013 on the proposed citizens' initiative entitled " Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures", C(2013)4975 final .

Κανονισμού(ΕΕ) 211/2011 παρείχαν οι διοργανωτές κατά διακριτική ευχέρεια.¹¹²Το Γενικό Δικαστήριο επιλαμβανόμενο εν συνεχεία την προσφυγή που ασκήθηκε από τους ενδιαφερομένους, αποφάσισε την απόρριψη της, υιοθετώντας μια επιεική στάση ως προς το ζήτημα των προϋποθέσεων που πρέπει να τηρεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την έκδοση απορριπτικής απόφασης σχετικά με την καταχώρηση μιας πρωτοβουλίας. Ειδικότερα, το Δικαστήριο τόνισε την ανάγκη ελέγχου των πρωτοβουλιών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με κριτήρια αυστηρώς αντικειμενικά και επαρκώς τεκμηριωμένα, προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο δικαστικός έλεγχος. Στα κριτήρια αυτά θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται ο έλεγχος του σκοπού και του περιεχομένου της πρωτοβουλίας, όπως αυτή περιγράφεται ως σύνολο τόσο στις αναγκαίες όσο και στις πρόσθετες πληροφορίες που δίνονται από τους διοργανωτές.¹¹³ Η αιτιολόγηση της απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα πρέπει να είναι πλήρης και σαφής καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα γίνονταν λόγος για μια καταχρηστική άσκηση των εξουσιών του θεσμικού οργάνου με απώτερο στόχο την εκ προθέσεως αποθάρρυνση των πολιτών ως προς την χρησιμοποίηση του νέου αυτού πολιτικού μέσου.¹¹⁴ Η απόφαση του ωστόσο να απορρίψει την προσφυγή των αιτούντων με το σκεπτικό ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είχε παραβιάσει την αρχή της χρηστής διοίκησης καθώς και γιατί δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις του άρθρου 4 παράγραφος 2 στοιχείο β' του Κανονισμού(ΕΕ) 211/2011, οδήγησε τρία έτη αργότερα, στις 7 Μαρτίου του 2019, τους υποβάλλοντες την πρωτοβουλία να ασκήσουν παραδεκτώως αίτηση αναιρέσεως κατά της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου. Το ΔΕΕ κατά την διαδικασία επανεξέτασης της υπόθεσης και διαπιστώνοντας ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά την προϋπόθεση της καταχώρησης μιας πρωτοβουλίας και της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοργανωτών κα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποφάσισε την αναίρεση της απόφασης του τελευταίου και την ακύρωση της προσβαλλόμενης

¹¹² Παράρτημα II Κανονισμού 211/2011: «Οι ακόλουθες πληροφορίες παρέχονται με σκοπό την καταχώριση μιας προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών στο επιγραμμικό μητρώο της Επιτροπής:

1. Ο τίτλος της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών, ο οποίος δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 100 χαρακτήρες.

2. Το αντικείμενο, το οποίο δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 200 χαρακτήρες.

3. Περιγραφή των στόχων της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών για την οποία καλείται να αναλάβει δράση η Επιτροπή, η

οποία δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 500 χαρακτήρες.

4. Οι διατάξεις των συνθηκών που θεωρούνται από τους διοργανωτές σχετικές με την προτεινόμενη δράση.

5. Τα πλήρη ονόματα, οι ταχυδρομικές διευθύνσεις, οι υπηκοότητες και οι ημερομηνίες γεννήσεως των επτά μελών της

επιτροπής πολιτών, με ειδική αναφορά του εκπροσώπου και του αναπληρωτή, καθώς και των ηλεκτρονικών διευθύνσεών

τους (1).

6. Όλες οι πηγές στήριξης και χρηματοδότησης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών κατά τον χρόνο της καταχώρισης

Οι διοργανωτές δύνανται να παραθέσουν σε παράρτημα περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο, τους στόχους και το πλαίσιο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών. Μπορούν επίσης, αν το επιθυμούν, να υποβάλουν σχέδιο νομικής πράξης.»

113 Σκέψη 55 και σκέψη 66 της απόφασης.

¹¹⁴ Σκέψεις 115-118 της απόφασης.

απόφασης. Η πλάνη αυτή βασίστηκε στην διαπίστωση ότι η απάντηση στο ερώτημα εάν μια πρωτοβουλία εμπίπτει καταφανώς εντός των αρμοδιοτήτων του θεσμικού οργάνου είναι ένα κατ' ουσίαν ζήτημα ερμηνείας των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι ένα ζήτημα αναγόμενο σε πραγματικά περιστατικά ή στην εκτίμηση αποδείξεων, το δικονομικό βάρος των οποίων έχουν αναλάβει οι ίδιοι οι διοργανωτές.¹¹⁵ Συνεπώς, στο στάδιο της καταχώρισης της πρωτοβουλίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποχρεούται να ελέγξει μόνο εάν τα προτεινόμενα μέτρα θα μπορούσαν, κατά τρόπο αφηρημένο, να ληφθούν κατόπιν επίκλησης συγκεκριμένων άρθρων των Συνθηκών. Συνακόλουθα, ο έλεγχος της αιτιολογίας και όλων των προβαλλόμενων πραγματικών στοιχείων που υποβλήθηκαν θα πρέπει να πραγματοποιείται σε ένα μεταγενέστερο στάδιο, στο στάδιο δηλαδή της ενδεδειγμένης εξέτασης της πρότασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και της διατύπωσης των νομικών και πολιτικών συμπερασμάτων της. Το αναιρετικό Δικαστήριο με την κρίση του αυτή επιβεβαίωσε την υποχρέωση του θεσμικού οργάνου προς εξέταση της πρότασης σε δύο διακριτά στάδια: στο α' στάδιο "Initial assessment", όπου ελέγχεται η τήρηση των τυπικών προϋποθέσεων του άρθρου του άρθρου 4 παράγραφος 3 του Κανονισμού¹¹⁶ και στο β' στάδιο "Exhaustive assessment-detailed assessment", όπου ελέγχεται εις βάθος η πρωτοβουλία σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 1 στοιχείο γ' του Κανονισμού¹¹⁷.

Ο Γενικός Εισαγγελέας, Paolo Mengozzi στις προτάσεις του υπενθύμισε για ακόμη μια φορά την θέση την οποία θα πρέπει να υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως καθοδηγητικό και συντονιστικό όργανο εντός του θεσμού τονίζοντας ότι «*Η Επιτροπή οφείλει, στο πλαίσιο της διαδικασίας καταχώρισης, να παρέχει τη συνδρομή της και συμβουλές στους διοργανωτές της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας ιδίως όσον αφορά τα κριτήρια καταχώρισης..., το άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού αυτού πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται από την Επιτροπή, σε περίπτωση κατά την οποία έχει υποβληθεί σε αυτήν πρόταση ΕΠΠ, κατά τρόπο διασφαλίζοντα ότι η ΕΠΠ είναι ευχερώς προσβάσιμη*¹¹⁸». Η υποχρέωση αυτή δεν έρχεται σε αντίθεση με την πρόβλεψη του άρθρου 13 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία κάθε θεσμικό όργανο θα πρέπει να ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί βάσει των Συνθηκών.¹¹⁹ Ολοκληρώνοντας την συλλογιστική του σκέψη και προβαίνοντας σε μια γραμματική ερμηνεία του Κανονισμού, ο Γενικός Εισαγγελέας διέκρινε μεταξύ δύο περιπτώσεων προκειμένου να παράσχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατευθυντήριες γραμμές στο ζήτημα της καταχώρισης μιας πρωτοβουλίας : Στην πρώτη περίπτωση κατά την οποία το όργανο μπορεί να διαπιστώσει χωρίς ενδεδειγμένη έρευνα ότι η πρόταση «*δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες της Ένωσης, ότι δηλαδή δεν σχετίζεται με τους οριζόμενους στις Συνθήκες τομείς αποκλειστικών ή συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Ένωσης*», όποτε

¹¹⁵ Σκέψεις 60-64 της απόφασης.

¹¹⁶ Όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 6 παράγραφος 3 του νέου Κανονισμού.

¹¹⁷ Όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 15 του νέου Κανονισμού.

¹¹⁸ Σκέψεις 19 και 20 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

¹¹⁹ Σκέψη 31 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

οφείλει να αρνηθεί την καταχώρισή της και στην δεύτερη περίπτωση κατά την οποία το όργανο οφείλει να καταχωρήσει σε ένα αρχικό στάδιο την πρωτοβουλία διότι δεν μπορεί να διακρίνει εκ πρώτης έρευνας και καταφανώς ότι αυτή βρίσκεται εκτός των αρμοδιοτήτων της.¹²⁰

3. Case T-649/2013 *Minority Safe Pack* κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Τον Ιούλιο του 2013 η Επιτροπή πολιτών της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών «*Minority safe pack - one million signatures for diversity in Europe' European Citizens' Initiative (MSPI)*» υπέβαλε την πρόταση της ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με στόχο την λήψη ενός πακέτου νομοθετικών μέτρων που θα βοηθούσαν στην καταπολέμηση των διακρίσεων και στην διατήρηση της πολιτιστικής και γλωσσικής πολυμορφίας των μειονοτήτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις 14 Ιανουαρίου του 2021 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να απορρίψει την πρόταση με την αιτιολογία ότι η πρωτοβουλία βρίσκονταν καταφανώς εκτός των αρμοδιοτήτων της καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει γενική και ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση να λαμβάνει μέτρα για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων. Μοναδική υποχρέωση της είναι η διασφάλιση της τήρησης της υποχρέωσης του σεβασμού των ευάλωτων ομάδων, όπως κατοχυρώνεται αυτή στα άρθρα 3 της ΣΕΕ καθώς και στα άρθρα 21 και 22 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.¹²¹ Η απόφαση αυτή εξέγερσε γρήγορα έντονες αντιδράσεις καθώς το θεσμικό όργανο αποφάσισε να αγνοήσει τις πολυάριθμες εθνικές και γλωσσικές μειονότητες που θα υποστήριζαν εμπράκτως την πρωτοβουλία, την έκκληση του ίδιου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει άμεσα την υιοθέτηση νομικών πράξεων για το ζήτημα αυτό καθώς και τον μεγάλο αριθμό εθνικών, περιφερειακών κυβερνήσεων και νομοθετικών οργάνων από όλη την Ευρώπη, οι οποίοι επικροτούσαν τις μεταρρυθμιστικές αλλαγές που θα επέφερε η πρόταση. Όπως είχε σχολιάσει χαρακτηριστικά ο Πρόεδρος της FUEN και μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Loránt Vincze, «*Η Επιτροπή απέρριψε το αίτημα εκείνων για τους οποίους η διατήρηση της γλωσσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς της Ευρώπης δεν είναι απλώς ένα καλό σύνθημα, αλλά μια καθημερινή πρόκληση. Η θέση της Επιτροπής δεν είναι παρά ένα πατροπαράδοτο χτύπημα στους ώμους μας, ενώ 1.123.422 υπογράφωντες περίμεναν συγκεκριμένα μέτρα και δράσεις. Η Επιτροπή έχει πλέον απογοητεύσει τα περίπου 50 εκατομμύρια πολίτες της Ένωσης που ανήκουν σε εθνικές και γλωσσικές μειονότητες. Εκατομμύρια από αυτούς ζουν ήδη σε μια κατάσταση ανισότητας στη χώρα τους, τώρα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία υποτίθεται ότι είναι ο θεματοφύλακας της Δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της αξιοπρέπειας και της δικαιοσύνης, τους γυρίζει επίσης την πλάτη..*»¹²² Οι αντιδράσεις αυτές οδήγησαν τον Νοέμβριο του 2013 την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, το οποίο για πρώτη φορά ακύρωσε την απόφαση της Ευρωπαϊκής

¹²⁰ Σκέψη 85 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

¹²¹ Απόφαση C(2013)5969 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹²² FUEN (2021), “Minority SafePack: The European Commission turned its back on national minorities”.

Επιτροπής προς απόρριψη του αιτήματός καταχώρησης της πρωτοβουλίας επιβεβαιώνοντας εμπράκτως την δυνατότητα της μετατροπής του θεσμού αυτού από ένα απλό εργαλείο καθορισμού της ημερήσιας ατζέντας των θεσμικών οργάνων σε ένα αποτελεσματικό μέσο θέσπισης και υιοθέτησης νέων πολιτικών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λόγοι που προέβλεπαν οι αιτούντες ενώπιον του Δικαστηρίου προς υποστήριξη της προσφυγής του ήταν αφενός μεν η παραβίαση του άρθρου 296 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει την υποχρέωση των θεσμικών οργάνων προς αιτιολόγηση των νομικών πράξεων, αφετέρου δε η παραβίαση του ίδιου του Κανονισμού(ΕΕ) 211/2011 καθώς κανένα από τα θέματα της πρωτοβουλίας δεν βρισκόταν προδήλως εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τους διοργανωτές, η υποβολή πρότασης για την υιοθέτηση νομικής πράξης με σκοπό την εφαρμογή των Συνθηκών της Ένωσης ήταν δυνατή. Οι διοργανωτές προσέθεσαν ακόμη ότι και στην περίπτωση που ένα από τα θέματα δεν ενέπιπτε στην αρμοδιότητα της Επιτροπής, η τελευταία όφειλε να καταχωρίσει τη σχεδιαζόμενη πρωτοβουλία εξαιρώντας από την καταχώρηση αυτής το εν λόγω θέμα. Αίτημα λοιπόν των διοργανωτών ήταν η εξέταση εκ μέρους του οργάνου ξεχωριστά και των έντεκα προτάσεων που διατύπωσαν προκειμένου να είναι δυνατή έστω η μερική καταχώριση της πρωτοβουλίας τους καθώς από κανένα άρθρο του Κανονισμού δεν προβλέπονταν ρητώς ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν μπορεί να καταχωρίσει μερικώς την πρόταση. Το Γενικό Δικαστήριο στο διατακτικό της απόφασης του υπενθύμισε ότι οι διοργανωτές δικαιούνται μέσω της πλήρους και σαφούς αιτιολόγησης της Επιτροπής να γνωρίζουν εκείνα τα μέρη των προτάσεων που, κατά την άποψη της, δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, παρόλα που δεν είναι δυνατή η μερική καταχώριση πρότασης. Άλλως θα καθίσταντο αδύνατη η νομική αξιολόγηση των επιχειρημάτων του οργάνου τόσο από τους ίδιους τους συμμετέχοντες στην διαδικασία όσο και από το ίδιο το Δικαστήριο σε μεταγενέστερο χρόνο.¹²³ Ως αποτέλεσμα της απόφασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έπρεπε να εκδώσει νέα ανακοίνωση σχετικά με την πρόταση. Στις 29 Μαρτίου 2017 η πρωτοβουλία Minority SafePack καταχωρήθηκε εν μέρει, κάνοντας δέκτες εννέα από τις συνολικά έντεκα προτάσεις που περιείχε αυτή. Παρά την έλλειψη σαφούς τοποθέτησης από το Γενικό Δικαστήριο για το ζήτημα της μερικής καταχώρησης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκανε δεκτή αυτή την δυνατότητα τονίζοντας ωστόσο στην ανακοίνωση της ότι «*Η απόφαση καταχώρισης της Πρωτοβουλίας αφορά μόνο το νομικό παραδεκτό της πρότασης. Η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει είτε να ακολουθήσει το αίτημα είτε όχι*».¹²⁴

4. Case T-754/14 M.Efler κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Το επόμενο βήμα προς την δημιουργία ενός νέου κύματος δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες τίθενται ευμενώς απέναντι στην καταχώριση πρωτοβουλιών που αφορούν όλο και περισσότερους τομείς δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

¹²³ Σκέψεις 17 και επόμενα της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου.

¹²⁴ Ανακοίνωση 2017/652 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

πραγματοποιήθηκε με την υπόθεση M.Efler κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αντικείμενο της οποίας ήταν αυτή την φορά το νόημα που λαμβάνει η έννοια της νομικής πράξης στο άρθρο 2 παράγραφος 1 του Κανονισμού (ΕΕ) 211/2011 και όχι το ζήτημα της αιτιολογίας. Περιεχόμενο της πρωτοβουλίας στην προκειμένη περίπτωση ήταν η διατύπωση σύστασης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου προς το Συμβούλιο με περιεχόμενο την κατάργηση της διαπραγματευτικής εντολής για τη διατλαντική εταιρική σχέση Εμπορίου και Επενδύσεων (TTIP) που θα οδηγούσε με την σειρά της στην σύναψη της οικονομικής και εμπορικής συμφωνία (CETA). Η Επιτροπή αρνήθηκε την καταχώρηση της πρωτοβουλίας καθώς οι διαπραγματεύσεις αποτελούν μια προπαρασκευαστική διαδικασία, η οποία δεν αναπτύσσει δεσμευτικότητα και δεν τροποποιεί το δίκαιο της Ένωσης όπως στην περίπτωση της απόφασης περί σύναψης και υπογραφής μιας διεθνούς συμφωνίας, η οποία αναπτύσσει έννομες συνέπειες. Το Γενικό Δικαστήριο επιλαμβανόμενο της υπόθεσης προσπάθησε να λάβει μια εξισορροπητική θέση ως προς το ζήτημα της υιοθέτησης μιας συστατικής ή διασταλτικής ερμηνείας του όρου «νομική πράξη», υποστηρίζοντας τελικώς στις σκέψεις 11-14 ότι αυτή δεν πρέπει να ερμηνεύεται περιοριστικά. Τουναντίον στο περιεχόμενο της θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται και οι αποφάσεις της Επιτροπής που εκδίδονται εκτός της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Η διατύπωση αντίθετης άποψης θα έρχονταν σε αντίφαση τόσο με τον ίδιο τον Κανονισμό, ο οποίος δεν απαγορεύει την συμμετοχή των πολιτών στην παρεμπόδιση της θέσπισης μιας νομικής πράξης, όσο και με την ίδια την φύση του θεσμού ως μέσου έναρξης νέων πολιτικών διαλόγων.¹²⁵ Η ανάμειξη των πολιτών εξάλλου σε μια εν εξελίξει διαδικασία δεν θα έθιγε καθ' οποιονδήποτε τρόπο την θεσμική ισορροπία βάσει της οποίας δομήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση.¹²⁶ Παρόλα που η καταχώρηση της πρωτοβουλίας, η οποία πραγματοποιήθηκε τελικά επιτυχώς, ήταν άνευ αποτελέσματος καθώς τα εθνικά Κοινοβούλια επικύρωσαν την διεθνή συμφωνία, εντούτοις η προστιθέμενη αξία της απόφασης έγκειται στο γεγονός ότι θα μπορούσε να ανοίξει μελλοντικά τον δρόμο στην καταχώρηση πρωτοβουλιών που αφορούν και διοργανικές συμφωνίες, οι οποίες δύναται να μεταβάλλουν ριζικά τις εσωτερικές σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

5. Προσωρινό συμπέρασμα επί της θεματικής

Εν κατακλείδι, η διαδικασία και οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την επιτυχή καταχώρηση μιας πρωτοβουλίας ανάγονται τελικώς σε βαρύνουσας σημασίας νομικά ζητήματα καθώς συνδέονται ουσιωδώς με την απόδειξη της πραγματικής δεσμευτικότητας του μέτρου και της δυναμικής που αναπτύσσει αυτό εντός του θεσμικού πλαισίου. Ο έλεγχος της τήρησης των Κανονισμών αυτών από το ΔΕΕ αποτελεί δικλείδα ασφαλείας για τους διοργανωτές των πρωτοβουλιών απέναντι σε πιθανές καταχρηστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία κατέχει τον τελευταίο λόγο στην περίπλοκη αυτή διαδικασία.

¹²⁵ Σκέψεις 37 και 41 του Γενικού Δικαστηρίου.

¹²⁶ Σκέψη 46 του Γενικού Δικαστηρίου.

IV. Η πρακτική χρησιμότητα του θεσμού

Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι η διερεύνηση του θεματικού περιεχομένου των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών που υποβλήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 01.01.2021 έως και 7.10.2021.

1. Πρωτοβουλία «Stop Finning-Stop the trade»

Σύμφωνα με τους διοργανωτές της πρωτοβουλίας αυτής, η οποία καταχωρήθηκε επιτυχώς στις 2.01.2020, μολονότι το εμπόριο περυγίων καρχαριών απαγορεύεται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι καρχαρίες πρέπει να εκφορτώνονται σε φυσική συνοχή με το σώμα τους, έρευνες που διεξάγονται κάθε χρόνο αποδεικνύουν ότι τα κράτη-μέλη της Ένωσης αποτελούν τους μεγαλύτερους εξαγωγείς και εισαγωγείς περυγίων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβάνει σημαντικό ρόλο ως διαμετακομιστικός κόμβος σε αυτό το παγκόσμιο εμπόριο περυγίων, τα οποία αποχωρίζονται με βάνασο τρόπο από το σώμα του ζώου.¹²⁷ Μολονότι ο Κανονισμός (ΕΕ) «Fins Natural Attached» του 2013 απαγορεύει χωρίς εξαίρεση την αποθήκευση, μεταφόρτωση και εκφόρτωση όλων των περυγίων καρχαρία στα ύδατα της ένωσης, πολλά είδη καρχαρία αρχίζουν να εκλείπουν ενώ μόνο το 2016 εξήχθησαν τρεις χιλιάδες πεντακόσιοι τόνοι περυγίων συνολικής αξίας πενήντα δύο εκατομμυρίων ευρώ.¹²⁸ Στόχος της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας και αίτημα των διοργανωτών είναι η επέκταση της εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 605/2013 σχετικά με την αφαίρεση περυγίων καρχαρία επί του σκάφους, ώστε να καλύπτει και το εμπόριο περυγίων καθώς και η θέσπιση νέου Κανονισμού, ο οποίος θα επεκτείνει την υποχρέωση της φυσικής συνοχής των περυγίων με το σώμα σε όλες τις συναλλαγές καρχαριών και σελαχιών. Στις 17 Δεκεμβρίου του 2019 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με την οποία έκανε δεκτή την καταχώρηση της πρωτοβουλίας.¹²⁹ Σύμφωνα με την ανακοίνωση αυτή η προτεινόμενη νομοθεσία θα μπορούσε να βασιστεί στις διατάξεις των άρθρων 43 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει την θέσπιση κοινών νομοθετικών διατάξεων για την επίτευξη κοινής αγροτικής και αλιευτικής πολιτικής και 207 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την θέσπιση Κανονισμών για τον καθορισμό του πλαισίου εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής.

Ημερομηνία έναρξης των υπογραφών ορίστηκε η 31.01.2020, ενώ μέχρι τις 13.20.2021 συγκεντρώθηκαν συνολικά 313.311 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Γαλλία (88.151), από την Γερμανία (78.008), την Πορτογαλία (17.483) και την Ουγγαρία (12.294). Η Ελλάδα συμμετέχει για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας συνολικά με 4.958 υπογραφές.

¹²⁷ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000001_el.

¹²⁸ <https://www.stop-finning-eu.org/el/>.

¹²⁹ Απόφαση(ΕΕ) 2019/2252 της Επιτροπής.

2. Πρωτοβουλία «Civil society initiative for a ban on biometric mass surveillance practices»

Αντικείμενο της εν λόγω πρωτοβουλίας, η οποία καταχωρήθηκε επιτυχώς στις 7.01.2021, είναι η απαγόρευση της συστηματικής χρήσης βιομετρικών στοιχείων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μαζική παρακολούθηση των πολιτών. Η χρήση αυτή σύμφωνα με τους διοργανωτές παραβιάζει συστηματικά τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών, όπως το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, στην ιδιωτική ζωή και στην ελευθερία του λόγου.¹³⁰ Αίτημα των συμμετεχόντων προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν η θέσπιση νομοθετικών πράξεων, οι οποίες θα απαγορεύουν ρητά την χρήση βιομετρικών δεδομένων (δακτυλικά αποτυπώματα, DNA, φωνή κ.α.) για την αναγνώριση προσώπων και τη δημιουργία προφίλ σε δημόσιους χώρους (συμπεριλαμβανομένων των διαδικτυακών χώρων), λαμβάνοντας υπόψιν συγχρόνως τις γενικές διατάξεις για το GDPR.¹³¹ Στις 7 Ιανουαρίου του 2021 και κατόπιν ενημέρωσης των διοργανωτών ότι η πρωτοβουλία δεν ήταν δυνατόν να καταχωριστεί στο σύνολό της, διότι ορισμένα από τα μέτρα που πρότεινε δεν πληρούσαν την απαίτηση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Επιτροπής¹³², το θεσμικό όργανο προχώρησε στην έκδοση νέας απόφασης. Σύμφωνα με αυτήν η πρόταση θα μπορούσε να βασιστεί στο άρθρο 16 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει την θέσπιση νομικής πράξης σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα, τους οργανισμούς της Ένωσης και από τα κράτη μέλη, καθώς και στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την λήψη μέτρων για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών - μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.¹³³

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 17.02.2021. Μέχρι τις 26.07.2021 συγκεντρώθηκαν συνολικά 58.018 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Γερμανία (26.851) και την Γαλλία (11.674), ενώ η Ελλάδα συμμετέχει για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας με 686 ψήφους.

3. Πρωτοβουλία «Voters Without Borders, Full Political Rights for EU Citizens»

Η εν λόγω πρωτοβουλία, η οποία καταχωρήθηκε επιτυχώς στις 4.03.2021, αφορά το πολιτικό ζήτημα της ενίσχυσης των δικαιωμάτων του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό την συμμετοχή τους στις τοπικές εκλογές και στα δημοψηφίσματα τόσο στην χώρα διαμονής τους όσο και στην χώρα καταγωγής τους.¹³⁴ Αίτημα των διοργανωτών είναι η θέσπιση νομικών πράξεων για την άρση των εμποδίων και την εξασφάλιση του καθολικού δικαιώματος

¹³⁰ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000001_el.

¹³¹ <https://reclaimyourface.eu/>.

¹³² C(2020) 7869 Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής .

¹³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32021D0027#ntr2> .

¹³⁴ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_el.

της ψήφου.¹³⁵ Νομικές βάσεις στις οποίες θα μπορούσε να στηριχθεί η πρωτοβουλία, σύμφωνα με την Απόφαση(ΕΕ) 2020/396 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ήταν το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ, με την αναλογική εφαρμογή του δικαιώματος ψήφου που προβλέπεται για τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και το άρθρο 25 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την δυνατότητα συμπλήρωσης των δικαιωμάτων του άρθρου 20 ΣΛΕΕ με την ειδική νομοθετική διαδικασία.¹³⁶

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 31.08.2020. Μέχρι τις 22.10.2021 συγκεντρώθηκαν συνολικά 7.313 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Γερμανία (1.392) και την Ιταλία (957), ενώ η Ελλάδα συμμετέχει για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας με 125 ψήφους.

4. Πρωτοβουλία «Civil Servant Exchange Program (CSEP)»

Σκοπός της πρωτοβουλίας αυτής, η οποία καταχωρήθηκε επιτυχώς στις 21.04.2021, είναι η δημιουργία ενός προγράμματος ανταλλαγής δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο θα παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη- μέλη να προβλέπουν οικειοθελώς στη Διοίκηση τους θέσεις που θα διατίθενται σε δημόσιους υπαλλήλους από άλλα κράτη-μέλη.¹³⁷ Απώτερος στόχος του προγράμματος αυτού είναι η απόκτηση ευρύτερης ευρωπαϊκής εμπειρίας, η περαιτέρω ανάπτυξη δεξιοτήτων και η ανταλλαγή πρακτικών στον τομέα της Διοίκησης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας.¹³⁸ Με την υπ' αριθμ. 2021/674 απόφαση της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκανε δεκτή την καταχώριση της πρωτοβουλίας αναφέροντας ως νομικές βάσεις της πρότασης το άρθρο 149 ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει την λήψη μέτρων για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών και για τη στήριξη της δράσης τους στον τομέα της απασχόλησης, το άρθρο 165 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ και 166 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ, τα οποία αφορούν την ενίσχυση της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης και τέλος το άρθρο 197 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, το οποίο αποσκοπεί στην βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των κρατών-μελών.¹³⁹

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 4.10.2021, ενώ η διαδικασία της συγκέντρωσης βρίσκεται ακόμη υπό εξέλιξη.

5. Πρωτοβουλία «Green Garden Roof Tops»

Στόχος της πρωτοβουλίας αυτής, η οποία καταχωρήθηκε στις 21.04.2021, είναι η διατύπωση πρότασης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την έκδοση νομοθετικής πράξης, η οποία θα αποσκοπεί στην αξιοποίηση υπάρχοντων χώρων που βρίσκονται σε στέγες διαφορών ιδιωτικών επιχειρήσεων¹⁴⁰. Με αυτόν τον τρόπο οι πολίτες θα συμμετάσχουν ενεργά στον αγώνα για την αντιμετώπιση της

¹³⁵ <https://voterswithoutborders.eu/>.

¹³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0396&from=EL>.

¹³⁷ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000002_el.

¹³⁸ Initiative Citoyenne-CSEP.

¹³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D0674&from=EL>.

¹⁴⁰ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000003_el.

περιβαλλοντικής κρίσης, ενώ οι Κυβερνήσεις των κρατών- μελών θα παρέχουν τα κατάλληλα φορολογικά κίνητρα στο τέλος κάθε φορολογικού έτους στις συμμετέχουσες εταιρίες.¹⁴¹ Στην υπ' αριθμ. 2021/673 Απόφαση (ΕΕ) της Επιτροπής γίνεται μνεία των άρθρων 192 ΣΛΕΕ και 115 ΣΛΕΕ ως νομικές βάσεις της πρωτοβουλίας, στο μέτρο που η υλοποίηση του περιγραφόμενου στόχου θα υλοποιηθεί με την παροχή πιθανών χρηματοδοτικών κινήτρων από την Ένωση ή την παροχή πιστώσεων φόρου εισοδήματος που καταβάλλουν τα κράτη-μέλη.¹⁴²

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 26.05.2021. Μέχρι τις 20.09.2021 συγκεντρώθηκαν συνολικά 668 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Γερμανία(224), ενώ η Ελλάδα συμμετέχει για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας μόλις με 2 ψήφους.

6. Πρωτοβουλία «Freedom to share»

Η εν λόγω πρωτοβουλία, ημερομηνία καταχώρησης της οποίας είναι η 15.05.2021, αφορά την κατάθεση νομοθετικής πρότασης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου με αντικείμενο την τροποποίηση της υφιστάμενης Οδηγίας(ΕΕ) 2019/790 σχετικά με τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και τα συγγενικά δικαιώματα στην ψηφιακή ενιαία αγορά.¹⁴³ Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις αφορούν την παραίτηση των φυσικών προσώπων που ανταλλάσσουν αρχεία μέσω ψηφιακών δικτύων από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και ειδικής φύσης, όπως αυτό του κατασκευαστή βάσης δεδομένων για χρήση προσωπική και μη κερδοσκοπική.¹⁴⁴ Η νομοθετική αυτή πρόταση βασίζεται στο άρθρο 53 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων και 114 ΣΛΕΕ.

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 15.11.2020. Μέχρι τη 01.11.2021 συγκεντρώθηκαν συνολικά 2.167 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Γερμανία (335), Ισπανία (321) και Ιταλία (291), ενώ η Ελλάδα συμμετέχει για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας με 47 ψήφους.

7. Πρωτοβουλία «Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU»

Η τελεσφόρηση της πρωτοβουλίας αυτής, η οποία καταχωρήθηκε επιτυχώς στις 15.05.2021, θα έχει ως αποτέλεσμα την διατύπωση νομοθετικής πρότασης για τη χορήγηση βασικού και άνευ όρων εισοδήματος σε ολόκληρη την Ένωση, η αξιοποίηση του οποίου θα συνέβαλε στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁴⁵ Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το άρθρο 121 παράγραφος 2

¹⁴¹ <https://www.greengardenrooftops.com/>.

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32021D0673>.

¹⁴³ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000004_el.

¹⁴⁴ <https://freesharing.eu/>.

¹⁴⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003_el.

ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, θα της έδινε την δυνατότητα να εισηγηθεί στο Συμβούλιο την σύνταξη ενός νέου σχεδίου γενικών οικονομικών προσανατολισμών με ενσωμάτωση της πρωτοβουλίας, το οποίο εν συνεχεία θα απηύθυνε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.¹⁴⁶

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 25.09.2020. Μέχρι τις 15.11.2021 συγκεντρώθηκαν συνολικά 158.718 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Γερμανία (48.957), Ισπανία (27.699) και Γαλλία (10.034), ενώ η Ελλάδα συμμετέχει για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας με 8.509 ψήφους.

8. Πρωτοβουλία «Ban Fossil Fuel Advertisements and Sponsorships »

Αντικείμενο της πρωτοβουλίας αυτής, σύμφωνα με το έγγραφο το οποίο υπέβαλαν οι διοργανωτές ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι η υποβολή νομοθετικής πρότασης με σκοπό την απαγόρευση της διαφήμισης ορυκτών καυσίμων, τα οποία ενισχύουν την κλιματική κρίση και επιβαρύνουν συγχρόνως την δημόσια υγεία.¹⁴⁷ Η παροχή χορηγήσεων στις επιχειρήσεις παραγωγής και προώθησης ορυκτών καυσίμων μέσω του Τύπου και άλλων μορφών οπτικοακουστικών μέσων, ενισχύει δραστικά την επιρροή τους στους πολιτικούς κύκλους.¹⁴⁸ Η εν λόγω πρόταση, σύμφωνα με την πρωτοβουλία, δεν θα επηρέαζε την ελεύθερη κυκλοφορία των εν λόγω μέσων στην εσωτερική αγορά και κατ' επέκταση δεν θα επιδρούσε αρνητικά στην ελευθερία της έκφρασης και του τύπου.¹⁴⁹ Ως προτεινόμενες νομικές βάσεις της πρότασης, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2021/1037 απόφαση της Επιτροπής, διατυπώθηκαν τα άρθρα 192 ΣΛΕΕ και 114 ΣΛΕΕ, για την βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας καθώς και για την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 4.10.2021, ενώ η διαδικασία της συγκέντρωσης βρίσκεται ακόμη υπό εξέλιξη.

9. Πρωτοβουλία «European EcoScore»

Ως σκοπός της πρωτοβουλίας αυτής ορίστηκε η κατάθεση νομοθετικής πρότασης με περιεχόμενο την υποβολή ομοιόμορφου σήματος για τα προϊόντα που κατασκευάζονται ή πωλούνται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο θα παρέχει στους πολίτες διαφανείς πληροφορίες για τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο των εν λόγω προϊόντων.¹⁵⁰ Η βαθμολογία, η οποία θα είναι εμφανής στο οπτικό πεδίο του καταναλωτή, θα διαμορφωθεί βάσει των ενδεικτικών γραμμάτων «Α» (= πολύ φιλικό

¹⁴⁶ Σκέψη 6 της υπ' αριθμ. 2020/674 Απόφασης(ΕΕ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁴⁷ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000004_el.

¹⁴⁸ <https://banfossilfuelads.org/>.

¹⁴⁹ FFR_ ECI Fossil Fuel Advertising Directive.

¹⁵⁰ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000005_el.

προς το περιβάλλον) και «F» (= πολύ επιβλαβές για το περιβάλλον).¹⁵¹ Στην απόφαση της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάνει μνεία για ακόμη μια φορά των άρθρων 192 ΣΛΕΕ και 114 ΣΛΕΕ ως κατάλληλων νομικών βάσεων για την εν λόγω πρωτοβουλία.¹⁵²

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 23.07.2021, ενώ η διαδικασία της συγκέντρωσης βρίσκεται ακόμη υπό εξέλιξη.

10. Πρωτοβουλία «Save cruelty- free cosmetics- commit to a Europe without animal testing»

Στόχος της πρωτοβουλίας αποτελεί η υποβολή νομοθετικής πρότασης για την αναθεώρηση των Κανονισμών (ΕΚ) 1223/2009, (ΕΚ) 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της Οδηγίας 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με σκοπό την ενίσχυση των μέτρων για την διασφάλιση της εφαρμογής των υφιστάμενων απαγορεύσεων ως προς το ζήτημα των δοκιμών εις βάρος ζώων στον χώρο παραγωγής καλλυντικών.¹⁵³ Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, δυνατή θα είναι η χρησιμοποίηση μόνο μη ζωικών υλικών για την διενέργεια νέων δοκιμών, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης. Νομική βάση της πρωτοβουλίας προβλέφθηκε το άρθρο 114 ΣΛΕΕ.¹⁵⁴

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 31.08.2021, ενώ η διαδικασία της συγκέντρωσης βρίσκεται ακόμη υπό εξέλιξη.

11. Πρωτοβουλία «Grow scientific progress: crops matter!»

Η Οδηγία (ΕΕ) 2001/18/ΕΚ σχετικά με την σκόπιμη ελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον χαρακτηρίστηκε από τους διοργανωτές της πρωτοβουλίας ως παρωχημένη, υποστηρίζοντας ότι η επιστημονική πρόοδος μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της διευκόλυνσης της διαδικασίας έγκρισης προϊόντων που προκύπτουν από την αξιοποίηση νέων μεθόδων.¹⁵⁵ Το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, το οποίο έχει ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, προτάθηκε για ακόμη μια φορά ως η καταλληλότερη νομική βάση για την επιτυχή καταχώρηση της πρότασης.¹⁵⁶

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 25.07.2021. Στις 28.09.2021 ανακοινώθηκε η αποτυχία της πρωτοβουλίας να συγκεντρώσει τον απαιτούμενο αριθμό των υπογραφών.

¹⁵¹ <https://europeanecoscore.com/>.

¹⁵² Απόφαση (ΕΕ) 2021/1137 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁵³ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000006_el.

¹⁵⁴ Απόφαση (ΕΕ) 2021/1136 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000012_el.

¹⁵⁶ Απόφαση(ΕΕ) 2019/1184 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

12. Πρωτοβουλία «Return the plastics!»

Σκοπός της ευρωπαϊκής αυτής πρωτοβουλίας, η οποία καταχωρήθηκε στις 13.08.2021, είναι η ίδρυση ενός συστήματος εγγύησης ύψους 0,15 ευρώ, το οποίο θα επιτρέπει στους καταναλωτές να επιστρέψουν τις πλαστικές φιάλες στο κατάστημα όπου αγοράστηκαν.¹⁵⁷ Η λύση αυτή θα περιόριζε δραστικά τον αρνητικό αντίκτυπο που έχει η μαζική παραγωγή φιαλών, κύριο υλικό των οποίων είναι το πλαστικό, παρέχοντας συγχρόνως οικονομικά κίνητρα στους πολίτες για την ενίσχυση του πνεύματος ανακύκλωσης.¹⁵⁸ Το πρόγραμμα αυτό, το οποίο βασίστηκε στα άρθρα 114 ΣΛΕΕ και 192 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, θα συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό της περιβαλλοντικής πολιτικής κρατών- μελών, τα οποία δεν εμφανίζουν ενεργή συμμετοχή σε διασκέψεις όπως η Διάσκεψη για το Κλίμα (COP26), σκοπός των οποίων είναι η ανάπτυξη περιβαλλοντικού πνεύματος εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁵⁹

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 19.11.2021.

13. Πρωτοβουλία «Right to Cure»

Αντικείμενο της πρωτοβουλίας, η οποία καταχωρήθηκε επιτυχώς στις 21/08/2021, είναι η διασφάλιση της διαθεσιμότητας οποιουδήποτε μελλοντικού εμβολίου ή θεραπείας κατά της νόσου COVID-19.¹⁶⁰ Η απαγόρευση έκδοσης διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, τα οποία παρέχουν σε μία μόνο εταιρεία τον μονοπωλιακό έλεγχο των βασικών φαρμακευτικών προϊόντων, θα μειώσει το κόστος αγοράς των εμβολίων για όσους τα χρειάζονται.¹⁶¹ Επιπροσθέτως, η νομοθετική κατοχύρωση της εν λόγω πρωτοβουλίας θα έχει ως αποτέλεσμα την εξασφάλιση της διαφάνειας δια της δημοσίευσης πληροφοριών, όπως το κόστος παραγωγής, τις δημόσιες συνεισφορές και την αποτελεσματικότητα και ασφάλεια των εμβολίων και των φαρμάκων. Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2020/1220 Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η προτεινόμενη πρωτοβουλία θα μπορούσε να βασιστεί στα άρθρα 114 ΣΛΕΕ, 168 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ για την βελτίωση της δημόσιας υγείας και 182 σε συνδυασμό με 183 ΣΛΕΕ για την θέσπιση πολυετούς επιστημονικού προγράμματος-πλαισίου.¹⁶²

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 30.11.2021. Μέχρι τις 20.10.2021 συγκεντρώθηκαν συνολικά 221.667 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Ιταλία (56.889), την Γαλλία (41.482) και το Βέλγιο (31.128), ενώ η Ελλάδα συμμετέχει για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας με 4.466 ψήφους.

¹⁵⁷ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000007_el.

¹⁵⁸ http://returntheplastics.eu/?fbclid=IwAR2WZilkJtJledm7U7N24BG2E1Vsn_0GTnNH2kmOtbqDv3zIO0ju6dNCdA.

¹⁵⁹ Απόφαση(ΕΕ) 2021/1384 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁶⁰ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000005_el.

¹⁶¹ <https://noprofitonpandemic.eu/>.

¹⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32020D1220>.

14. Πρωτοβουλία «Stop corruption in Europe at its root, by cutting off funds to countries with inefficient judiciary after deadline»

Στις 12/09/2021 οι διοργανωτές Veneta Konstantinova, Ivan Doychev και λοιποί υπέβαλαν επιτυχώς ευρωπαϊκή πρωτοβουλία με κύριο αντικείμενο την υποβολή νομοθετικής πρότασης για τον αυτόματη αναστολή των πληρωμών διαθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής σε νεοενταχθείσα χώρα έως ότου αρθεί ο μηχανισμός παρακολούθησης του δικαστικού συστήματος τους.¹⁶³ Η πρόταση αυτή, η οποία θεσπίζει ένα αυστηρό χρονικό πλαίσιο δέκα ετών μετά την ένταξη του κράτους για την διενέργεια του ελέγχου, βασίζεται στο άρθρο 322 παράγραφος 1 στοιχείο α' ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει την δυνατότητα θέσπισης ευρωπαϊκών Κανονισμών που ρυθμίζουν τις πρακτικές λεπτομέρειες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ελέγχου των λογαριασμών.¹⁶⁴

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 19.09.2019, ενώ η διαδικασία της συγκέντρωσης βρίσκεται ακόμη υπό εξέλιξη.

15. Πρωτοβουλία «Actions on Climate Emergency»

Η ενίσχυση της δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αντιμετώπιση της υπερθέρμανσης του πλανήτη τέθηκε ως κύριος σκοπός της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας.¹⁶⁵ Η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να προσαρμόσει τους στόχους που έθεσε η Συμφωνία του Παρισιού, να παράσχει περισσότερα χρηματοδοτικά κίνητρα για την στήριξη δράσεων με θέμα τις κλιματικές αλλαγές και να ιδρύσει προγράμματα σπουδών στο εσωτερικό των κρατών-μελών με αντικείμενο την ανάπτυξη της περιβαλλοντικής συνείδησης.¹⁶⁶ Ως νομικές βάσεις της πρωτοβουλίας προτάθηκαν το άρθρο 192 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 191 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ καθώς και το άρθρο 207 ΣΛΕΕ.¹⁶⁷

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 23.09.2021, ενώ η διαδικασία της συγκέντρωσης βρίσκεται ακόμη υπό εξέλιξη.

16. Πρωτοβουλία «Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment»

Η προστασία των μελισσών με την σταδιακή μείωση της χρήσης φυτοφαρμάκων στην γεωργία κατά 80% έως το 2030 και με μακροπρόθεσμο σκοπό την πλήρη κατάργησή τους έως το 2035 αποτέλεσε το αντικείμενο της εν λόγω πρωτοβουλίας.¹⁶⁸ Η κατάργηση αυτή θα δράσει καταλυτικά στην αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και στην ανάπτυξη μιας βιώσιμης γεωργικής πολιτικής εντός της

¹⁶³ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000014_el.

¹⁶⁴ Απόφαση(ΕΕ) 2019/1564 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁶⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000015_el.

¹⁶⁶ <https://eci.fridaysforfuture.org/el/>.

¹⁶⁷ Απόφαση(ΕΕ) 2019/1565 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁶⁸ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000016_el.

Ευρωπαϊκής Ένωσης τόσο για το περιβάλλον όσο και για τους ίδιους τους γεωργούς.¹⁶⁹ Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2019/1566 Απόφαση (ΕΕ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η πρόταση θα βασιστεί στα άρθρα 114 ΣΛΕΕ, 168 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ και 43 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ σχετικά με την θέσπιση της κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών.¹⁷⁰

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 30.09.2019. Μέχρι τις 30.09.2021 έχουν συγκεντρωθεί συνολικά 1.154.024 υπογραφές, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται από την Γερμανία (570.973), τις Κάτω Χώρες (102.228) και την Γαλλία (103.183), ενώ η Ελλάδα συμμετείχε για την ενίσχυση της πρωτοβουλίας με 4.676 ψήφους.

17. Πρωτοβουλία «Stop 5G.Stay connected but protected»

Στις 7.10.2021 πραγματοποιήθηκε η επιτυχής καταχώρηση της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας «Σταματήστε το ((5G)) — Ας μείνουμε συνδεδεμένοι αλλά προστατευμένοι».¹⁷¹ Περιεχόμενο της πρωτοβουλίας είναι η θέσπιση ενός ευρωπαϊκού Κανονισμού για την προστασία του περιβάλλοντος, ζώων και ανθρώπων, από την ραδιοσυχνότητα και την ακτινοβολία που εκπέμπουν τα μικροκύματα. Η ακτινοβολία 5G, η χρήση της οποίας θα αυξηθεί κατακόρυφα τα επόμενα χρόνια, θα οδηγήσει στην μη βιώσιμη κατανάλωση ενέργειας. Η πρωτοβουλία, η οποία βασίστηκε στα άρθρα 114 ΣΛΕΕ, 168 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ, 192 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ και 153 ΣΛΕΕ, ενσωματώνει συνολικά είκοσι τρεις προτάσεις προς εφαρμογή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι επτά εκ των οποίων ωστόσο δεν καλούν την Επιτροπή να λάβει δράση για την υποβολή πρότασης.¹⁷²

Ημερομηνία έναρξης συγκέντρωσης των υπογραφών ορίστηκε η 01.03.2022.

18. Προσωρινά συμπεράσματα επί της θεματικής

Εν κατακλείδι, από μια συγκριτική μελέτη των κατατιθέμενων πρωτοβουλιών μπορούν να διατυπωθούν τα εξής συμπεράσματα : Η πλειοψηφία των υποβαλλόμενων προτάσεων σχετίζεται με την θεματική της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικολογίας, ζητήματα τα οποία βρίσκονται στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος λόγω της υπερθέρμανσης του πλανήτη και της ανάγκης για τιθάσευση της οικονομικής μεγέθυνσης. Η γενικότερη αυτή ανησυχία εκδηλώνεται υπό την μορφή πρωτοβουλιών που αφορούν αμιγώς τόσο περιβαλλοντικά ζητήματα όσο και ζητήματα που άπτονται της προστασίας της δημόσιας υγείας των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπροσθέτως, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι τρεις μόνον πρωτοβουλίες αφορούν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως του δικαιώματος στην ελεύθερη ανταλλαγή

¹⁶⁹ <https://www.savebeesandfarmers.eu/eng>.

¹⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32019D1566>.

¹⁷¹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000009_el.

¹⁷² Απόφαση(ΕΕ) 2021/1828 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής .

περιεχομένου μέσω του διαδικτύου, της προστασίας της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής με την απαγόρευση των πρακτικών βιομετρικής παρακολούθησης και του πολιτικού δικαιώματος στην ψήφο χωρίς περιορισμούς εντός της Ένωσης. Επιπλέον, η δημοσιονομική κρίση λόγω της πανδημίας COVID-19 αναδεικνύεται ως ένα επίκαιρο θέμα, το οποίο απασχολεί και θα απασχολήσει εντονότερα στο μέλλον τους ευρωπαίους πολίτες. Τα αποτελέσματα αυτά έρχονται σε πλήρη αντίφαση με το θεματικό περιεχόμενο των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών που είχαν υποβληθεί κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του θεσμού, δηλαδή κατά το χρονικό διάστημα 2012-2018. Η δημοσιονομική κρίση και η φτωχοποίηση κρατών- μελών της Ευρωζώνης είχε ως συνέπεια την υποβολή πρωτοβουλιών που προέβλεπαν την υιοθέτηση της αρχής της έκτακτης ανάγκης για την οικονομική ενίσχυση χωρών με την μορφή της απαλοιφής δημοσιονομικού χρέους¹⁷³, τον δανεισμό με χαμηλά επιτόκια¹⁷⁴, την υιοθέτηση κριτηρίου για την καταπολέμηση της φτώχειας ¹⁷⁵, την εξάλειψη των μισθολογικών ανισοτήτων¹⁷⁶ καθώς και την εξασφάλιση μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης δια της νομοθετικής πρόβλεψης ενός βασικού εισοδήματος.¹⁷⁷ Τέλος, όσον αφορά την διαδικασία της συγκέντρωσης των απαιτούμενων υπογραφών, κύριοι συμμετέχοντες αναδεικνύονται η Γερμανία και η Γαλλία, χώρες, οι οποίες λόγω της πληθυσμιακής τους υπεροχής, διαθέτουν το προνόμιο καθορισμού της επιτυχούς ή της αποτυχούς έκβασης μιας πρότασης. Η Ελλάδα αν και λαμβάνει μέρος στην πλειοψηφία των υποβαλλομένων πρωτοβουλιών, εντούτοις η συμμετοχή της δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ενεργή.

V. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών ως μέσο περιορισμού του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση

“Over these past fifteen years the notion of a “democratic deficit” continues to be associated with the European construction. This sensational concept has even become a real slogan...”

Yves Mény

Το ζήτημα της έλλειψης επαρκούς δημοκρατικής νομιμοποίησης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης εάν και αναπτύχθηκε πρόσφατα, κατά την δεκαετία του 1990, έχει προκαλέσει πολλές θεωρητικές συζητήσεις, χωρίς ωστόσο να εξάγεται από αυτές ένας συγκεκριμένος ορισμός του τι ορίζεται ως δημοκρατικό έλλειμμα. Κατά τον Thomas D.Zweifel το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος, έκφανση του οποίου είναι η έλλειψη της επαρκούς κοινωνικής αποδοχής του συστήματος, μπορεί να

¹⁷³ Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία: «Ένα εκατομμύριο υπογραφές για την Ευρώπη της αλληλεγγύης».

¹⁷⁴ Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία «Création d’une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire».

¹⁷⁵ Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία: «Κοινωνική Ευρώπη επειγόντως! Για μια ενισχυμένη συνεργασία των κρατών μελών με στόχο τον περιορισμό της φτώχειας στην ΕΕ».

¹⁷⁶ Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία: «Ας μειώσουμε τις μισθολογικές και οικονομικές διαφορές που διασπούν την ΕΕ!».

¹⁷⁷ Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία: «Χωρίς όρους βασικό εισόδημα- ερευνώντας έναν δρόμο προς την χειραφέτηση της πρόνοιας στην ΕΕ».

εντοπιστεί σε μια σειρά από πεδία όπως η έλλειψη νομιμοποίησης, η έλλειψη διαφάνειας, η έλλειψη συγκατάθεσης, το έλλειμμα σε επίπεδο απόδοσης ευθυνών και η έλλειψη επαρκούς κοινωνικής πολιτικής.¹⁷⁸ Σύμφωνα με J.H.H Weiler το βασικό πρόβλημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση εντοπίζεται στο γεγονός ότι υπάρχει μετατόπιση του πολιτικού ελέγχου από τα δημοκρατικά κοινοβουλευτικά συστήματα διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο στο εκτελεστικό σύστημα διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁷⁹ Η απουσία όμως ελέγχου από τα εθνικά Κοινοβούλια και η αδιαφορία για τα συμφέροντα των ευρωπαίων πολιτών, η οποία εκδηλώνεται τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και σε επίπεδο Συμβουλίου, ενισχύουν την ανάγκη για την αντιμετώπιση του φαινομένου της έλλειψης πολιτικής λογοδοσίας, το οποίο εντοπίζεται εντονότερο τα τελευταία χρόνια. Το φαινόμενο αυτό οδηγεί στην παραδοχή ότι ως κύριος στόχος της Ένωσης θα πρέπει να παραμείνει αποκλειστικά η αντιμετώπιση των συνεπειών της οικονομικής παγκοσμιοποίησης, ενώ οι κύριες δραστηριότητες της, οι οποίες έχουν τεχνική και οικονομική φύση, θα πρέπει να εκτελούνται από εμπειρογνώμονες υψηλής ειδίκευσης χωρίς να απαιτείται προς τούτο η δημοκρατική νομιμοποίηση τους.¹⁸⁰

Η δημοκρατική νομιμοποίηση εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία απομακρύνεται από την κοινή πεποίθηση ότι η κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για τον λαό της, λογοδοτεί σε αυτόν και υποχρεούται να διασφαλίζει μόνον τα συμφέροντα του,¹⁸¹ εκδηλώνεται με δύο μορφές: ως άμεση μέσω της εκλογής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ως έμμεση μέσω της εκλογής των αντιπροσώπων στα θεσμικά όργανα του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η αύξηση τόσο των ελεγκτικών όσο και των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενίσχυσε την συνεργασία και τον διάλογο εντός της Ένωσης, χωρίς ωστόσο να μπορεί να επιφέρει την επιθυμητή θεσμική ισορροπία εντός του συστήματος. Εκ του λόγου αυτού, υπολειπόμενη αλλά αναγκαία συνιστώσα αναδείχθηκαν οι ευρωπαίοι πολίτες, οι οποίοι διακρίνονται ουσιαστικά από τους λαούς των κρατών-μελών. Σύμφωνα με τον Δ.Θ.Τσάτσο «η ενωσιακή τάξη, για να είναι δημοκρατική και να λειτουργεί δημοκρατικά, πρέπει να ικανοποιεί δύο προϋποθέσεις: η πρώτη προϋπόθεση προκύπτει από την ιδιότητα της ως θεσμικής έκφρασης του συνόλου των ευρωπαίων πολιτών... Η δεύτερη προϋπόθεσή συνάγεται από την ιδιότητα της Ένωσης ως θεσμικής σύνθεσης- και όχι βέβαια συγχώνευσης- των λαών όπως οργανώθηκαν και διαμορφώθηκαν σε ιστορικά υποκείμενα, δηλαδή σε εθνικά κυρίως κράτη.»¹⁸² Οι ευρωπαίοι πολίτες αναδείχθηκαν συνεπώς σε μια αυτοτελή και ξεχωριστή οντότητα, διακριτή τόσο από τα κράτη όσο και από τους λαούς των κρατών-μελών. Πρώτη προσπάθεια για την απαγκίστρωση του ευρωπαίου πολίτη από την εθνική του

¹⁷⁸ T.D.Zweifel (2002), "Democratic deficit? Institutions in the European Union, Switzerland and the United States".

¹⁷⁹ J.Weiler, U. Haltern and F. Mayer (1995), "European Democracy and its Critique in Jack Hayward", West European Politics Volume 18, - Issue 3: The Crisis of Representation in Europe.

¹⁸⁰ M.Jachtenfuchs (1998), "Democracy and Governance in the European Union".

¹⁸¹ M.Goodhart (2007), "Europe's democratic deficits through the looking glass : The European Union as a challenge for democracy", American Political Science Association.

¹⁸² Δ.Θ.Τσάτσος (2007) , «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία», εκδόσεις Λιβάνης.

προέλευση ήταν η υιοθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στα μέσα της δεκαετίας του 1960, όταν οι δυτικές οικονομίες ανακτήθηκαν και τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός των κοινοτήτων, της διαμονής σε όλα τα κράτη -μέλη και της ελεύθερης παραμονής στο έδαφος άλλου κράτους - μέλους άρχισαν να εφαρμόζονται.¹⁸³ Τα επόμενα χρόνια σημειώθηκαν μεμονωμένες προσπάθειες με στόχο την καλλιέργεια της ιδέας μιας κοινής ευρωπαϊκής ιθαγένειας με σημαντικότερη την ρητή αναφορά στο άρθρο 3 του Σχεδίου Σπινέλι της πρόβλεψης ότι «Οι πολίτες των κρατών-μελών θα αποτελούν αυτομάτως και πολίτες της Ένωσης. Η ιθαγένεια της Ένωσης θα εξαρτάται από την ιθαγένεια του κράτους- μέλους.»¹⁸⁴ Η επίσημη αναγνώριση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας επήλθε τελικώς με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1992, στιγμή που σηματοδοτούσε την επίσημη μετατροπή της Ένωση από μια οικονομικής φύσεως κοινότητα σε μια πολιτικής φύσεως κοινότητα. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, διακρινόμενη από την εθνική ιθαγένεια, εισήχθη στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως «συμπληρωματική της ιθαγένειας του πολίτη κράτους-μέλους», διασφαλίζοντας η Ένωση καθ' αυτό τον τρόπο τον σεβασμό της εθνικής κυριαρχίας των κρατών. Για τον J. Habermas παρόλα που εθνική και ευρωπαϊκή ταυτότητα διαπλέκονται, το βουλευτικό στοιχείο είναι αυτό που τις διακρίνει και τις διαφοροποιεί ουσιαστικά. Και τούτο διότι το «πολιτικό έθνος», η συλλογική ταυτότητα του οποίου διαμορφώνεται μέσω της δημοκρατικής διαδικασίας από την οποία πηγάζει, δεν μπορεί να συγχέεται με μια εθνική κοινότητα άλλως με μια «κοινότητα πεπρωμένου», όπως την χαρακτηρίζει, η οποία διαμορφώνεται από την κοινή καταγωγή, τη γλώσσα και την ιστορία¹⁸⁵. Συνεπώς, περιεχόμενο της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ήταν η κατοχύρωση εγγενών πολιτικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα ψήφου και υποψηφιότητας στις τοπικές, στις περιφερειακές εκλογές του τόπου διαμονής του πολίτη καθώς και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία σε ολόκληρο το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το δικαίωμα προξενικής προστασίας από τις πρεσβείες άλλων κρατών - μελών. Η αλλαγή αυτή κρίθηκε αναγκαία καθώς έγινε γρήγορα αντιληπτό ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εξελίσσονταν σταδιακά σε μια «Συμπολιτεία», όπου η ουσιαστική συνένωση των κρατών - μελών θα οδηγούσε νομοτελειακά στην επίτευξη κοινών στόχων. Όπως και στις δημοκρατικές χώρες, η βούληση της κυβέρνησης είναι άνευ νοήματος όταν δεν συνοδεύεται από την έγκριση του λαού, έτσι και σε ενωσιακό επίπεδο η εφαρμογή των πολιτικών και η επίτευξη των κοινών αυτών στόχων προϋπέθεταν την κατανόηση τους και την αποδοχή τους από τον ενωσιακό λαό.¹⁸⁶ Η κατανόηση και η αποδοχή των στόχων θα επιτυγχάνονταν μέσω της καλλιέργειας μιας κοινής ευρωπαϊκής συναντίληψης και μιας κοινής συλλογικής ταυτότητας. Ως μέσο για την τελεσφόρηση του εγχειρήματος αυτού αναδείχθηκε η ευρωπαϊκή

¹⁸³ O.M Petrescu (2014): “ The European citizens’ initiative: a useful instrument for society and for citizens?”, Jstor.

¹⁸⁴ The Draft Treaty , JOCE C77, 1984

¹⁸⁵ Ν.Θ.Κανελλοπούλου-Μαλουχου (2012), «Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», εκδόσεις Παπαζήση,σελ.123.

¹⁸⁶ O.M Petrescu (2013), “The political citizenship in the context of the Lisbon Treaty”, Romanian journal of European affairs.

ιθαγένεια, ένας θεσμός ο οποίος συντέλεσε στον εξευρωπαϊσμό της παραδοσιακής μορφής της πολιτικής ιθαγένειας. Ο θεσμός αυτός θα λειτουργούσε διττά : Θα ενίσχυε την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στην ευρωπαϊκή πολιτική ζωή, ενισχύοντας παράλληλα την ευρωπαϊκή ταυτότητα.¹⁸⁷ Ο διττός αυτός ρόλος της ευρωπαϊκής ιθαγένειας επιτονίστηκε και λίγα χρόνια αργότερα, το 2011, με την υπογραφή της Συνθήκης του Λάακεν. Η τελική δήλωση για το Μέλλον της Ευρώπης, σύμφωνα με την οποία « *Η Ένωση και οι ευρωπαϊκοί θεσμοί συγκεκριμένα πρέπει να έρθουν εγγύτερα στους πολίτες*»¹⁸⁸, επιβεβαίωσε την επιτακτική ανάγκη για την υιοθέτηση νομικών εργαλείων με σκοπό τον αποτελεσματικότερο δημοκρατικό έλεγχο σε όλες τις βαθμίδες του πολυεπίπεδου αυτού συστήματος διακυβέρνησης. Κεντρικός άξονας της Δήλωσης ήταν η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής οικογένειας, η οποία θα λειτουργούσε εντός μιας δημοκρατικής, διαφανούς και αποτελεσματικής Ένωσης.¹⁸⁹ Η θέση σε ισχύ εν συνεχεία της Συνθήκης της Λισαβόνας και του Χάρτη των Θεμελιωδών δικαιωμάτων διεύρυνε την δέσμη των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από την απόκτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, χωρίς ωστόσο να επιφέρουν περαιτέρω σημαντικές και καινοτόμες αλλαγές.

Είναι γεγονός αδιαμφισβήτητο ότι η κατοχύρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας αποτέλεσε την αφορμή για την ανάπτυξη θεωρητικών συζητήσεων που αφορούν το πέρασμα από μια διπλή σε μια τριπλή νομιμοποίηση εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η τριπλή αυτή νομιμοποίηση εκδηλώνεται με τρεις τρόπους: μέσω της αντιμετώπισης κοινών προβλημάτων και διασφάλισης των κοινών στόχων της οικονομικής ευημερίας, της κοινωνικής συνοχής και ασφάλειας (εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση), μέσω της συμμετοχής των κρατών, των πολιτών και των λαών στις ευρωπαϊκές διαδικασίες (νομιμοποίηση μέσω της διαδικασίας) και τέλος μέσω της καλλιέργειας των κοινών αξιών της πολιτικής ισότητας, της ελευθερίας και την αλληλεγγύης (νομιμοποίηση μέσω των αξιών).¹⁹⁰ Βασικός πυλώνας της θεωρίας αυτής είναι η παραδοχή ότι η δύναμη της ενότητας και η ισχυρή αίσθηση του συν-ανήκειν, με την συνακόλουθη σχετικοποίηση της εθνικής ταυτότητας, μπορούν να αποτελέσουν θεμέλιο λίθο για την ευρωπαϊκή δημοκρατία και για την επίτευξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.¹⁹¹ Προς την υιοθέτηση της τριπλής αυτής νομιμοποίησης συντείνει και η θέσπιση του άρθρου 11 ΣΕΕ. Η εισαγωγή του άρθρου 11 της ΣΕΕ μπορεί να χαρακτηριστεί ως η δεύτερη και πιο ουσιαστική προσπάθεια της Ένωσης για την ανάδειξη του ατόμου ως ισότιμου ευρωπαίου πολίτη.

¹⁸⁷ Ν.ΑΘ.Κανελλοπούλου- Μαλουχου (2012), « Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», εκδόσεις Παπαζήση, σελ.123.

¹⁸⁸ Final Declaration, 2001, p.20.

¹⁸⁹ Ν.ΑΘ.Κανελλοπούλου- Μαλουχου (2012), « Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», εκδόσεις Παπαζήση.

¹⁹⁰ Λ.Παπαδοπούλου, Κ.Γώγος, Μ.Ν.Πικραμένος (2019), «Η Ελλάδα στην Ευρώπη», εκδόσεις Ευρασια.

¹⁹¹ J.Habermas (2009), “Why Europe needs a constitution”, Cambridge University Press.

Δ. Συμπεράσματα

Κρίσιμη ερώτηση, η οποία τίθεται στο τέλος της παρούσης εργασίας είναι «Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών είναι τελικά ένα χρήσιμο εργαλείο τόσο για τους πολίτες όσο και για την κοινωνία των πολιτών;». Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι μάλλον αρνητική. Αιτία αποτελεί η αποτυχία μιας μεγάλης μερίδας CSOs¹⁹² να εμπλακούν στην Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών. Η αδυναμία αυτή, η οποία εκδηλώθηκε ήδη από το πρώιμο στάδιο της κατάθεσης της νομοθετικής πρότασης προς θέσπιση του μέσου, μπορεί να βασιστεί σε δύο παράγοντες: πρώτον, στην έλλειψη της ευαισθητοποίησης των μελών τους για την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεύτερον στην έλλειψη εμπειρογνωμοσύνης και τεχνικής κατάρτισης όσον αφορά την πολιτική συζήτηση για τα ευρωπαϊκά θέματα.¹⁹³ Η απουσία ενεργούς συμμετοχής των οργανώσεων αυτών έδωσε το προβάδισμα και ανέδειξε ως κινητήρια μοχλός και παίκτη κλειδί της διαδικασίας CSOs, οι οποίες δραστηριοποιούνται αποκλειστικά εντός των Βρυξελλών και έχουν αναπτύξει εκ του λόγου αυτού στενούς συνδέσμους με τα μέλη των θεσμικών οργάνων. Η εδραίωση αυτών των οργανώσεων συντείνει στην αποτυχία του εγχειρήματος και στην μετατροπή του θεσμού από ένα μηχανισμό με βαρύνουσα δημοκρατική αξία σε ένα εργαλείο πολιτικής πίεσης και εκπροσώπησης συμφερόντων συγκεκριμένων οργανώσεων. Ως λύση σε αυτή την παθογένεια θα μπορούσε να προταθεί η ενεργή δράση των εθνικών Κοινοβουλίων των κρατών -μελών αφενός μεν με την πρόσκληση τους από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε δημόσια ακρόαση, η οποία θα έχει ως απώτερο στόχο την συζήτηση των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών, οι οποίες έχουν καταχωρηθεί και αξιολογηθεί επιτυχώς, αφετέρου δε με την ενδεδειγμένη ενημέρωση τους όσον αφορά τα μέτρα που πρόκειται να λάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την πρακτική υλοποίηση των στόχων των πρωτοβουλιών αυτών. Η διασύνδεση του θεσμού τόσο με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και με τα εθνικά Κοινοβούλια θα εξασφαλίσει την δημοκρατική νομιμοποίηση των προτάσεων αυτών και την αποδοχή τους από την πλειοψηφία των πολιτών των κρατών-μελών.¹⁹⁴

Το βήμα ωστόσο προς την δημιουργία μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, η οποία θα περιορίσει δραστικά τις συνεχώς αναδυόμενες αμφιβολίες περί της ύπαρξης επαρκούς δημοκρατικής νομιμοποίησης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο με την συνειδητοποίηση από τους ίδιους τους ευρωπαίους πολίτες του πραγματικού νοήματος της συμμετοχικής δημοκρατίας. Για την διαμόρφωση μιας συμμετοχικής ευρωπαϊκής πολιτείας κρίνεται απαραίτητη η

¹⁹² CSOs: «Μη κρατικές, μη κερδοσκοπικές, εθελοντικές οντότητες, οι οποίες είναι ανεξάρτητες από το κράτος. Οι CSOs αντιπροσωπεύουν ένα ευρύ φάσμα της κοινωνίας των πολιτών και έχουν ως στόχο την εκπροσώπηση συμφερόντων, την ενίσχυση της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης και την αύξηση του δημοσίου διαλόγου.», <https://www.ungpreporting.org/glossary/civil-society-organizations-csos/>

¹⁹³ J.D.Clerck-Sachsee (2012), “Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens’ Initiative”, Perspectives on European Politics and Society Volume 13.

¹⁹⁴ B.Ridard (2018), “The European Citizens’ Initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens?”, Egmont Institute.

ελαχιστοποίηση της περιττής εξουσίας των θεσμικών οργάνων και η παράλληλη αύξηση της κοινωνικής συναπόφασης. Ο ίδιος ο πολίτης, ενστερνιζόμενος πλήρως την διττή του φύση ως πολίτης κράτους-μέλους και ως πολίτης της Ένωσης, οφείλει να εστιάσει την προσοχή του στην διατύπωση σύγχρονων μεταρρυθμιστικών προτάσεων, αλλαγών και πρωτοβουλιών, οι οποίες θα οδηγήσουν με την σειρά τους στην πολιτική χειραφέτηση του ενωσιακού εγχειρήματος. Η ευρύτερη δυνατή συμμετοχή της Κοινωνίας των Πολιτών σε όλη την πολιτική διαδικασία, από την σύλληψη δηλαδή της πολιτικής ιδέας μέχρι και την πρακτική υλοποίηση της, η αύξηση της λογοδοσίας και του ελέγχου των οργάνων της Ε.Ε. και η αντικατάσταση σύνθετων και τεχνοκρατικών διαδικασιών από απλούς και διαφανείς θεσμούς, όπως εν δυνάμει αυτού της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, μπορούν να δράσουν καταλυτικά στην αναβάθμιση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών της Ένωσης. Η Κοινωνία των Ευρωπαίων Πολιτών, δια της ενεργής συμμετοχής, μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια νέα σφαίρα θεσμών, οργανώσεων και μεμονωμένων ατόμων, που τοποθετούνται μεταξύ του εθνικού κράτους, των ευρωπαϊκών οργάνων και της Ένωσης εν συνόλω, όπου οι άνθρωποι συνεργάζονται εθελοντικά για να προάγουν κοινά συμφέροντα. Τα συμφέροντα αυτά, αναδυόμενα από μια σύνθετη διαδικασία λύσης συγκρούσεων και επίτευξης συμβιβαστικών λύσεων μέσω του διαλόγου, αποστερούνται του οικονομικού περιεχομένου τους και αποκτούν μια κατεξοχήν κοινωνική χροιά. Όπως παρατηρεί ο Ξ. Κοντιάδης «Σκοπός της ενωσιακής δημοκρατικής εξουσίας δεν είναι ένα αφηρημένο και γενικό κοινωνικό συμφέρον, αλλά ένα κοινωνικό συμφέρον, προσδιοριζόμενο από το διάλογο, την αμοιβαία σχέση και τη σύνθεση των επιμέρους συμφερόντων της πλουραλιστικής κοινωνίας».¹⁹⁵ Η θέσπιση επομένως ενός ευρωπαϊκού συντάγματος, το οποίο θα συντελούσε καθοριστικά στην επίτευξη της πολυπόθητης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, διαφαίνεται ότι δεν αποτελεί τον μοναδικό δρόμο προς την οικοδόμηση μιας «Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας», η οποία έχει κατορθώσει να διαχειριστεί τον ενωσιακό πλουραλισμό και την διαφορετικότητα που συναντάται σε πολιτικό, κοινωνικό καθώς και ιδεολογικό επίπεδο.

¹⁹⁵ Ν.ΑΘ.Κανελλοπούλου- Μαλουχου (2012), « Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», εκδόσεις Παπαζήση, σελ.351

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- ✓ Αυδίκος Γ., «Λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία και εκτελεστικός νόμος» , Εφημερίδα των συντακτών, 2021.
- ✓ Δαμανάκη Μ.,« Συμμετοχική δημοκρατία, εγχειρίδιο για ενδιαφερομένους», εκδόσεις Καστανιώτη, 2004.
- ✓ Θεοδωρίδης Π., « Προσωπική Ταυτότητα, Εθνική Ταυτότητα και ιδιότητα του πολίτη.», Το Σύνταγμα, Τεύχος 5-6/2001.
- ✓ Κανελλοπούλου- Μαλουχου Ν.ΑΘ.,« Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», εκδόσεις Παπαζήση, 2012.
- ✓ Κοντιάδης Ξ., «Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας», www.syntagmawatch.gr,2021.
- ✓ Μαυριάς Κ. Γ., «Συνταγματικό Δίκαιο» , 3η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλας.
- ✓ Ονουφριάδης Μ. , «Πως υποβάλλονται οι καταγγελίες για κακοδιοίκηση ενώπιον του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή», Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών «ο Σόλων», 2021.
- ✓ Παντελής Α.Μ , « Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου: Βασικές Έννοιες , Συνταγματική Ιστορία και Οργάνωση του Κράτους»,2η έκδοση, εκδόσεις Α.Α.Λιβάνη
- ✓ Παπαδοπούλου Λ.Γώγος Κ., Πικραμένος Μ.Ν., «Η Ελλάδα στην Ευρώπη», εκδόσεις Ευρασια,2019.
- ✓ Πασσάς Α. Γ , «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή Πολιτική Διαδικασία», εκδόσεις Παπαζήση, 2012.
- ✓ Ρέβελας Κ.,« Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία.»,2020.
- ✓ Σκουρής Β.,« Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ'άρθρον», εκδόσεις Σάκκουλας, 2020.
- ✓ Σπυρίδων Β., «Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το ελληνικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο», εκ-δόσεις Σάκκουλας, 1998.
- ✓ Σπυρόπουλος Φ. Κ., «Συνταγματικό Δίκαιο» ,εκδόσεις Σάκκουλα,2018.
- ✓ Τασόπουλος Γ.,« Η κοινωνία και το Σύνταγμα στην Ελλάδα, εκδόσεις Σάκκουλας, 2006.
- ✓ Τασόπουλος Γ., «Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδόσεις Σάκκουλας, 2007.
- ✓ Τσάτσος Δ.Θ. , «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία», εκδόσεις Λιβάνης,2007.

Ξένη

- ✓ Aloisio S., Grimaldi G., Morelli U., Padoa-Schioppa A., “The European Citizens’ Initiative: Challenges and Perspectives.”
- ✓ Blockmans S. and Russack S., “ Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking”,CEPS, 2018
- ✓ Blockmans S. and Russack S., “Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens’ Union” CEPS, 2018.
- ✓ Brandes E., N. Von Ondarza and F. Schenuit, “Direct Democracy in Germany”, CEPS,2018.

- ✓ Castoriadis C., “La Cité et les Lois. Ce qui fait la Grèce, Séminaires 1983-1984. La création humaine III”, Editions Seuil, 2008.
- ✓ Catt H. and Murphy M., “What voice of people? Categorising methods of public consultation”, Australian Journal of Political Science, 2003.
- ✓ Claire B., “Magna Carta: Manuscripts and Myths”, The British Library, 2010.
- ✓ Clerck-Sachsee J.D., “Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens’ Initiative”, Perspectives on European Politics and Society Volume 13, 2012.
- ✓ Egmont Institute, “Citizens’ Initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens?”.
- ✓ Elster J., “The market and the forum: there varieties of political theory”, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- ✓ Emmanouilidis Janis A. and Stratulat Corina, “Implementing Lisbon: a critical appraisal of the citizens’ initiative”, Policy Brief, 2010.
- ✓ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, “European Citizens’ Initiative- First lessons of implementation”, 2014.
- ✓ Fasone C. and Fromage D., «From Veto Players to Agenda – Setters? National Parliaments and their ‘Green Card’ to the European Commission.», Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2016.
- ✓ Fazi E. and Smith J. , “Civil dialogue: making it work better”, Civil Society Contact Group, 2006.
- ✓ Geiger R., Khan D.E., Kotzur, Euv/Aeuv M., “Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union”, Kommentar, Μόναχο, C.H. Beck, 2010, 54 επ. (57), αρ. περ.6.
- ✓ Giese K., “The Austrian agenda initiative: An instrument dominated by opposition parties, Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, 2012.
- ✓ Goodhart M., “Europe’s democratic deficits through the looking glass : The European Union as a challenge for democracy”, American Political Science Association, 2007.
- ✓ Habermas J., “The Post-National Constellation and the Future of Democracy”, Cambridge, Polity Press, 2011.
- ✓ Habermas J., “Why Europe needs a constitution”, Cambridge University Press, 2009.
- ✓ Hirst P., “ Associative Democracy, New forms of economic and social governance”, Cambridge, Polity Press.
- ✓ Jančić D., “EU Law’s Grand Scheme on National Parliaments, The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward”, Oxford University Press, 2017.
- ✓ Kaufmann B., “The way to modern direct democracy in Switzerland”, House of Switzerland, 2019.
- ✓ Kostadinova, P , “Improving the Transparency and Accountability of EU institutions: The impact of the Office of the European Ombudsman”, Journal of Common Market Studies, 2015, p.1077-1093.
- ✓ Koutrakos P., “ The notion of necessity in the Law of the European Union”, Netherlands Yearbook, p.193.

- ✓ Ladner A. and Bühlmann M, “Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der Demokratie in den Gemeinden”, 2007.
- ✓ López,V C., “Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional”, Universidad De Las Palmas De Gran Canaria, 2008.
- ✓ Lutz G., “Switzerland: Citizens’ Initiative as a Measure to Control the Political Agenda”, Palgrave Macmillan,2012.
- ✓ Manidakis A., “The collapse of the political system in Metapolitefsi”, Studies in memory of Dimitris Tsatsos: Democracy, Constitution, Europe in the time of crisis, 2012.
- ✓ Maurice E., “Macron’s citizens’ consultation ‘risk’ worth taking, says minister”, EUobserver,2018.
- ✓ Petrescu Oana- Mariuca , “The political citizenship in the context of the Lisbon Treaty”, Romanian Journal of European affairs, Vol.13,No.1, 2013.
- ✓ Petrescu O.M. : “The European citizens’ initiative: a useful instrument for society and for citizens?”, 2014, Jstor.org.
- ✓ Ridard B.,“The European Citizens’ Initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens?”, Egmont Institute, 2018.
- ✓ Rittberger,“Building Europe’s Parliament”, Oxford, Oxford University Press,2005
- ✓ Russack S., “Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking”, CEPS,2018.
- ✓ Rytel-Warzocha A., “Popular initiatives in Poland: Citizen’s empowerment or keeping up appearances? Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, 2012.
- ✓ Setälä M. and Schiller T., “Citizens’ Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda- Settings by Citizens” Palgrave Macmillan,2012.
- ✓ Schmitter,C.Philippe , “Is it really possible to democratize the Euro—polity?”, Democracy in the European Union, 1998.
- ✓ Specher J.,“Mit Machtverzicht zum Einheitsstaat. Eine politökonomische Analyse zum institutionellen Wandel in der Schweiz”, 2010.
- ✓ Szeligowska D. and Mincheva E., “The European Citizens’ Initiative- Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A political and legal analysis”, 2012.
- ✓ Tsadiris A. , “Unravelling Ariadne’s Thread: The European Ombudsman’s investigative powers”, Journal of Common Market Studies, 2005.
- ✓ Uleri Pier V., “Institutions of citizens ‘political participation in Italy: Crooked forms, Hindered institutionalization , Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, 2012.
- ✓ Vatter A., “Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen”, 2002.
- ✓ Wilfried M., “Initiatives in Liechtenstein: Safety Valve in a complex System of Government, Citizens ‘initiative in Europe: Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, 2012.
- ✓ Weiler J.H.H, “The Constitution of Europe : “Do the New Clothes Have an Emperor?”, Cambridge University Press, 1999.

- ✓ Weiler J.H.H, Haltern U. and Mayer F., “European Democracy and its Critique in Jack Hayward”, West European Politics Volume 18, 1995 - Issue 3: The Crisis of Representation in Europe.
- ✓ Zoltan Tibor P., “Initiatives in Hungary: An additional opportunity for Power-Sharing in an extremely Majoritarian System, Citizens’ initiative in Europe: Procedures and consequences of agenda-setting by citizens”, Palgrave Macmillan, 2012.
- ✓ Zweifel T.D. , “Democratic deficit? Institutions in the European Union, Switzerland and the United States”, 2002.

Δικτυογραφία

- ✓ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/be-heard/citizen-s-initiative>
- ✓ <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/guide-eci-el.pdf>
- ✓ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/be-heard/petitions>
- ✓ https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.1.4.pdf
- ✓ http://europa.eu/rapid/-press-release_IP-15-4729_el.htm
- ✓ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_el
- ✓ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0389_EL.html#title1
- ✓ https://www.europarl.europa.eu/ReDa-ta/etudes/STUD/2014/509982/POL_STU%282014%29509982_EN.pdf
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000001_el
- ✓ <https://www.stop-financing-eu.org/el/>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000001_el
- ✓ <https://reclaimyourface.eu/>
- ✓ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32021D0027#ntr2>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_el
- ✓ <https://voterswithoutborders.eu/>
- ✓ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0396&from=EL>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000002_el
- ✓ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D0674&from=EL>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000003_el
- ✓ <https://www.greengardenrooftops.com/>
- ✓ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32021D0673>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000004_el
- ✓ <https://freesharing.eu/>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003_el
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000004_el
- ✓ <https://banfossilfuelads.org/>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000005_el
- ✓ <https://europeanecoscore.com/>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000005_el

- ✓ <https://noprofitonpandemic.eu/>
- ✓ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32020D1220>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000014_el
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000007_el
- ✓ http://returntheplastics.eu/?fbclid=IwAR2WZilkJtJledm7U7N24BG2E1Vsn_0GTnNH2kmOtbDv3zIO0ju6dNCdA
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000006_el
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000015_el
- ✓ <https://eci.fridaysforfuture.org/el/>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000016_el
- ✓ <https://www.savebeesandfarmers.eu/eng>
- ✓ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32019D1566>
- ✓ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000009_el
- ✓ <https://www.ungpreorting.org/glossary/civil-society-organizations-csos/>