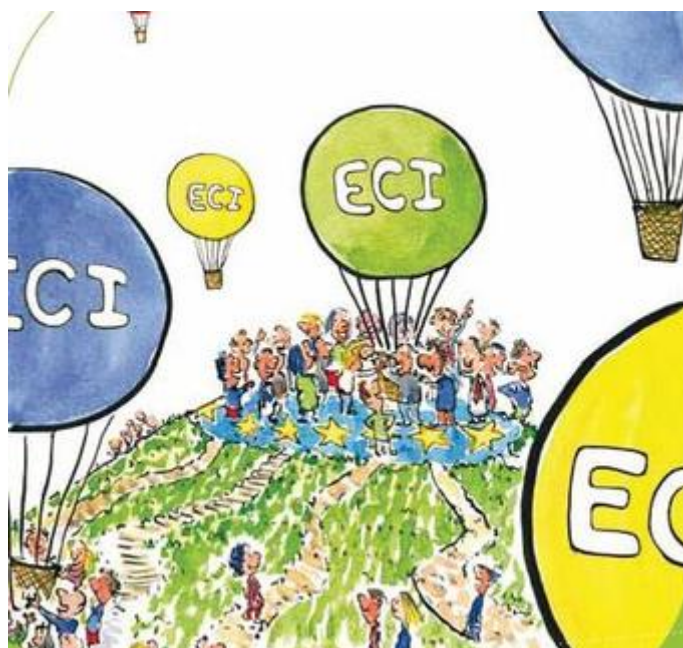




ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
«Η ΛΑΪΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΝΩΣΗ»



ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: κ. ΔΟΝΑΤΟΣ ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ

ΣΤΕΦΑΝΗ ΜΑΡΙΑ
Α.Μ. 7110Μ009

ΑΘΗΝΑ 2012

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	1
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	3
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
ABSTRACT	6

ΜΕΡΟΣ Α' ΓΕΝΙΚΟ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΓΕΝΙΚΑ	10
2.1. Εννοιολογική προσέγγιση και φύση του θεσμού	10
2.1.1. Διάκριση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας από το δημοψήφισμα.....	11
2.1.2. Διάκριση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας από την αναφορά	12
2.2. Τα χαρακτηριστικά στοιχεία της λαϊκής πρωτοβουλίας.....	13
2.3. Μορφές λαϊκής πρωτοβουλίας	15
2.3.1. Η δημιουργική λαϊκή πρωτοβουλία.....	15
2.3.2. Η καταργητική ή ακυρωτική λαϊκή πρωτοβουλία.....	17
2.4. Η ολοκλήρωση της λαϊκής πρωτοβουλίας - Δημοψήφισμα.....	19
2.4.1. Το δημοψήφισμα, έννοια και είδη αυτού	19
2.4.2. Τα χαρακτηριστικά στοιχεία του δημοψηφίσματος	21
2.4.3. Η κριτική του θεσμού.....	23
2.5. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας σε Συντάγματα χωρών της Ευρώπης	25
2.5.1. Το ιστορικό και πολιτικό υπόβαθρο του θεσμού.....	26
2.5.2. Διαδικαστικές ρυθμίσεις	27
2.5.2.1. Το περιεχόμενο των πρωτοβουλιών και ο έλεγχος του παραδεκτού	27
2.5.2.2. Ο αριθμός των υπογραφών και η προθεσμία για τη συγκέντρωσή τους	28
2.5.2.3. Το αναγκαίο ποσοστό συμμετοχής του εκλογικού σώματος.....	30
2.5.2.4. Οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες	30
2.5.3. Εμπειρικά δεδομένα.....	31
2.5.4. Ο αντίκτυπος των πρωτοβουλιών στη συνολική εξέλιξη των πολιτικών συστημάτων	33
2.6. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας στην Ελλάδα	36
2.6.1. Οι προτάσεις εισαγωγής του θεσμού.....	36
2.6.2. Προσπάθειες κάλυψης του κενού	37
2.6.2.1. Ο νόμος 3852/2010 “Πρόγραμμα Καλλικράτης”	37
2.6.2.2. Ο νόμος 4023/2011 για τη “Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος”	40

ΜΕΡΟΣ Β΄
ΕΙΔΙΚΟ

3. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	42
3.1. Οι ρυθμίσεις του πρωτογενούς δικαίου	42
3.1.1. Η δημοκρατική αρχή	42
3.1.2. Η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας	44
3.1.3. Η αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας	46
3.2. Οι ρυθμίσεις του παραγώγου δικαίου – Ο Κανονισμός 211/2011	48
3.2.1. Οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη διοργάνωση της πρωτοβουλίας	50
3.2.1.1. Ελάχιστος αριθμός κρατών μελών	50
3.2.1.2. Ελάχιστος αριθμός υπογραφόντων ανά κράτος	51
3.2.1.3. Το όριο ηλικίας	52
3.2.1.4. Ελάχιστο ποσοστό οργανωμένης δομής	53
3.2.1.5. Διαφάνεια και χρηματοδότηση	53
3.2.1.6. Προθεσμία για τη συγκέντρωση των υπογραφών	54
3.2.1.7. Η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα	54
3.2.2. Η διαδικασία βήμα προς βήμα	56
3.2.2.1. Η προετοιμασία της πρωτοβουλίας	56
3.2.2.2. Η συγκρότηση της επιτροπής πολιτών	58
3.2.2.3. Η καταχώριση της πρωτοβουλίας	58
3.2.2.4. Η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης	61
3.2.2.5. Επαλήθευση και πιστοποίηση των δηλώσεων υποστήριξης	63
3.2.2.6. Υποβολή της πρωτοβουλίας και εξέτασή της από την Επιτροπή	65
3.3. Η πορεία υλοποίησης της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών	67
3.3.1. Πρωτοβουλίες που δεν καταχωρίστηκαν	67
3.3.2. Πρωτοβουλίες που καταχωρίστηκαν	69
3.3.2.1. Ανοικτές Πρωτοβουλίες	69
3.3.2.2. Πρωτοβουλίες άνευ αντικειμένου	74
4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	75
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	79

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η συγγραφή της παρούσας μελέτης ολοκληρώθηκε σε μια περίοδο μεγάλης κρίσης, η οποία πλήττει τα κράτη μέλη και κλυδωνίζει τα θεμέλια του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η προσφυγή στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα καθώς και η επιβολή σκληρών μέτρων λιτότητας, ευρύτερα στις χώρες του νότου, με άμεσο αντίκτυπο στους λαούς τους, αποτελούν πλέον γεγονός. Το ερώτημα ωστόσο που εγείρεται είναι κατά πόσο οι αποφάσεις αυτές των κυβερνήσεων εκφράζουν τη λαϊκή βούληση, καθιστώντας έτσι πιο επίκαιρο και πιο ένθερμα υποστηριζόμενο από ποτέ το ζήτημα της προσφυγής στους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας. Η εξέταση λοιπόν των αμεσοδημοκρατικών θεσμών βρίσκεται για το λόγο αυτό στο επίκεντρο των συζητήσεων και παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον.

Πέραν αυτού, η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας σε υπερεθνικό επίπεδο που προβλέφθηκε στο κείμενο της σχετικά προσφάτως τεθείσας σε ισχύ Συνθήκης της Λισαβόνας, σε μια προσπάθεια της Ένωσης να ενισχύσει τα δημοκρατικά της θεμέλια, είναι κάτι εντελώς καινούργιο που μόλις έχει αρχίσει να εφαρμόζεται στην πράξη και με το οποίο δεν έχει ασχοληθεί ακόμη η επιστημονική κοινότητα. Το γεγονός αυτό πιστεύω καθιστά τη μελέτη σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, όπως επονομάστηκε, εξαιρετικά ενδιαφέροντα.

Θα ήθελα κλείνοντας να ευχαριστήσω από καρδιάς τους γονείς μου Θωμά και Ειρήνη και τον αδερφό μου Παναγιώτη για την αμέριστη βοήθεια και υποστήριξη, που απλόχερα μου έχουν προσφέρει, καθ' όλη τη διάρκεια του ακαδημαϊκού μου βίου.

Πεύκη, Σεπτέμβριος του 2012
Μαρία Στεφανή

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ECI	European Citizens' Initiative
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΕΠΑ	Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων
ΕΠΠ	Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι να επιχειρήσει μια πρώτη έρευνα αναφορικά με τη λειτουργία του ρηξικέλευθου - στα πλαίσια της ευρωπαϊκής εννόμου τάξεως - θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, η οποία έλαβε την ονομασία “Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών”.

Για λόγους πληρότητας της ύλης, η μελέτη αυτή χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος, το γενικό, εκκινούμε από την παρουσίαση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας, μέσω της εννοιολογικής του προσέγγισης, καθώς και των μορφών που ο τελευταίος δύναται να λάβει. Η άρρηκτη σύνδεση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας με το θεσμό του δημοψηφίσματος, αν αναλογιστούμε ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι δύο αυτοί θεσμοί αποτελούν διαφορετικά στάδια της ίδιας διαδικασίας, όπως εναργώς θα γίνει αντιληπτό στο κατ’ ιδίαν κεφάλαιο, επιβάλλει την εξέταση του θεσμού του δημοψηφίσματος. Κρίνεται επίσης σκόπιμη και ακολούθως παρουσιάζεται μία συγκριτική μελέτη αναφορικά με την εφαρμογή του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας σε διάφορες έννομες τάξεις ευρωπαϊκών κρατών. Το πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης ολοκληρώνεται με την παρουσίαση, αφενός των προτάσεων εισαγωγής του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας στην ελληνική έννομη τάξη, οι οποίες όμως δεν τελεσφόρησαν, αφετέρου δε των ρυθμίσεων που εισάγουν οι νόμοι 3852/2010 και 4023/2011, προωθώντας τη διεύρυνση της άμεσης, συμμετοχικής και διακοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ως μια προσπάθεια κάλυψης αυτού του κενού.

Στο δεύτερο μέρος της παρούσας μελέτης, το ειδικό, εκκινούμε με την παρουσίαση των βασικών αρχών, όπως οι τελευταίες εισήχθησαν καινοφανώς υπό τον τίτλο “Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών” στο κείμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας, ήτοι της δημοκρατικής αρχής, της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της αρχής της συμμετοχικής δημοκρατίας. Ο θεσμός της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών εντάσσεται σύμφωνα με τη Συνθήκη και άρα παρουσιάζεται στο πλαίσιο της τελευταίας. Η ρύθμιση ωστόσο του θεσμού, σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, έχει γενικό χαρακτήρα. Ο προσφάτως εκδοθείς Κανονισμός 211/2011, ο οποίος ακολούθως παρουσιάζεται διεξοδικώς, ρυθμίζει όλες τις σχετικές λεπτομέρειες και συγκεκριμένα τόσο τους όρους όσο και τις διαδικασίες αναφορικά με την υποβολή των πρωτοβουλιών. Η παρούσα μελέτη ολοκληρώνεται με μια πρώτη έρευνα σχετικά με την πορεία υλοποίησης του νέου αυτού εγχειρήματος, βασιζόμενη στα τρέχοντα στοιχεία που δημοσιεύονται στο διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής.

Τέλος, εξάγονται κρίσιμα συμπεράσματα που αφορούν το σύνολο της παρούσας μελέτης.

ABSTRACT

The aim of this paper is to undertake an initial survey regarding the function of groundbreaking - in European legal order - institution of popular legislative initiative, which is named "European Citizens' Initiative".

For the sake of completeness of the material, this paper is divided into two parts. In the first general part, we begin with the presentation of the institution of popular initiative, through its conceptual approach and the forms that it may take. The link of the institution of popular initiative with the institution of the referendum, if we take into consideration that in most cases these two institutions are different stages of the same process, as it will minutely be understood in the respective chapter, requires the examination of the institution of the referendum. It is also considered appropriate and therefore a comparative study is subsequently presented regarding the implementation of the institution of popular initiative in several jurisdictions of European states. The first part of the present paper is completed with the presentation, on the one hand of the proposals admitted about the introduction of the institution of the popular initiative in the Greek legal system, which eventually were not adopted and on the other hand the arrangements introduced by Laws 3852/2010 and 4023/2011, promoting the expansion of direct, participatory and deliberative democracy, as an effort to fill this gap.

In the second special part of the present paper, we begin with the presentation of the basic principles, as they were introduced in an innovative way under the title "Provisions on democratic principles" in the text of the Lisbon Treaty, namely the democratic principle, the principle of representative democracy and the principle of participatory democracy. The institution of the European Citizens' Initiative falls under the Treaty and therefore occurs in the latter. The setting, however, of the institution in the primary law is of general nature. The newly adopted Regulation 211/2011, which is subsequently presented in detail, sets all the relevant details and specifically both the terms and procedures concerning the submission of initiatives. The present paper concludes with a first survey on the implementation progress of this new project, based on current information posted on the Commission's website.

Finally, crucial conclusions are extracted which concern the whole of the present paper.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

‘‘Η συνεπεία της καταπτώσεως της ιδέας της αντιπροσωπείας διαδιδόμενη δυσπιστία, ιδίως των μειονοψηφιών, προς το έργο των αντιπροσωπευτικών σωμάτων και αι κατ’αυτών υποψία και κατακραυγαί ευρίσκουν πρακτικήν ικανοποίησιν δια της εισαγωγής της αμέσου νομοθεσίας, η οποία άλλωστε ανταποκρίνεται, περισσότερον συγκεκριμένως, προς την εξέλιξιν του πολιτεύματος εις «δημοκρατίαν του πλήθους», διότι αποτελεί σπουδαίαν νομικήν έξαρσιν της μάξης, ως κινητού στοιχείου της Πολιτείας¹’’

Κύριο χαρακτηριστικό του αντιπροσωπευτικού συστήματος είναι η αντικατάσταση της θέλησης του αντιπροσωπευόμενου από τη θέληση του πραγματικά ισχυρότερου και αξιολογικά ανώτερου αντιπροσώπου. Η σχέση λοιπόν που στοιχειοθετείται μεταξύ των δύο αυτών μερών, αντιπροσώπου και αντιπροσωπευόμενου, συνδέει άρρηκτα το θεσμό της αντιπροσώπευσης με την ελεύθερη εντολή².

Σε αυτό το σημείο ωστόσο, έγκειται η κριτική που ασκείται στο σύστημα αυτό. Αυτή ακριβώς η απαλλαγή από τα δεσμά της επιτακτικής εντολής που απολαμβάνουν οι αντιπρόσωποι του λαού επιτρέπει τη νόσφιση της εξουσίας του λαού³. Όπως χαρακτηριστικά είχε πει ο Jean Jacques Rousseau επικρίνοντας το αντιπροσωπευτικό σύστημα: «...ο αγγλικός λαός νομίζει ότι είναι ελεύθερος, αυταπατάται, δεν είναι παρά μόνο κατά τη διάρκεια της εκλογής των μελών του Κοινοβουλίου, μόλις εκλεγούν, είναι σκλάβος, δεν είναι τίποτα...»⁴.

Παράλληλα με αυτό, φαινόμενα, όπως αυτό της διαφθοράς στην άσκηση της εξουσίας, καθώς και η αναποτελεσματικότητα και δυσλειτουργία που χαρακτηρίζει ορισμένες διαδικασίες, θεωρήθηκαν ως σημεία παρακμής του αντιπροσωπευτισμού, οδηγώντας στην δημιουργία ενός αισθήματος δυσπιστίας απέναντι στις παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες σχηματισμού της πολιτικής θέλησης⁵.

Ακόμη, η δημιουργία και ανάδειξη ενός «λαού ποιότητας» ως απότοκος συνέπεια της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και ειδικά της εκπαίδευσης και της ανάπτυξης των μέσων μαζικής ενημέρωσης σε συνδυασμό με σημαντικές αλλαγές, οι οποίες συντελούμενες επέφεραν ανάλογες συνέπειες στη δομή και λειτουργία του πολιτεύματος, οδήγησαν στην ενίσχυση της αξίωσης για μεγαλύτερη συμμετοχή του λαού στην άσκηση της εξουσίας, στη διεύρυνση δηλαδή των θεσμών άμεσης δημοκρατίας⁶.

1. Σβώλος, Αλέξανδρος (1928), *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, Αθήναι, Τύποις «Πυρσού» Α.Ε., σελ. 145.

2. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1977), *Η δομή και η λειτουργία της σύγχρονης δημοκρατίας*, Αθήνα σελ. 15-16.

3. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 15.

4. Jean Jacques Rousseau, *Du Contrat Social*, Livre III, Chap. XV, Edition de la Pléiade, p. 429-430 : *"... le peuple anglais pense être libre : il se trompe, il ne l'est que pendant l'élection des membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien..."*

5. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *Το δημοψήφισμα: ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 2.

6. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 1-2.

Οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας δεν στοχεύουν στην κατάργηση αλλά στη συμπλήρωση του αντιπροσωπευτικού συστήματος και απορρέουν συνήθως από την προσδοκία, ότι με την άμεση συμμετοχή του λαού, ως συντεταγμένου οργάνου στη λήψη των κρατικών αποφάσεων, θα ενισχυθεί η εύρυθμη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος και θα αμβλυνθούν τα μειονεκτήματά του⁷, όπως η αυξανόμενη πολυπλοκότητα στην κοινοβουλευτική λήψη αποφάσεων και η αποξένωση (aliénation) του πολίτη από τη χάραξη πολιτικής⁸.

Η έννοια των θεσμών άμεσης δημοκρατίας ανάγεται στη διάκριση άμεσης δημοκρατίας και αντιπροσωπευτικού συστήματος, άμεσης και έμμεσης άσκησης της εξουσίας⁹. Βασικό δηλαδή κριτήριο διαχωρισμού των θεσμών άμεσης δημοκρατίας από τους αντιπροσωπευτικούς είναι η άμεση, κατά περιεχόμενο, λήψη από το λαό των κρατικών αποφάσεων¹⁰. Σύμφωνα με τον Graham Smith οι “δημοκρατικές καινοτομίες” (ένας όρος που χρησιμοποιείται με αυξανόμενο ρυθμό στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία) είναι θεσμοί που έχουν σχεδιαστεί ειδικά για να αυξήσουν και να εμβαθύνουν τη συμμετοχή των πολιτών στην διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων¹¹.

Ο συνδυασμός του αντιπροσωπευτικού συστήματος με θεσμούς άμεσης δημοκρατίας στοιχειοθετεί τη λεγόμενη μικτή (Gouvernement mixte - Government mixte) ή ημιάμεση δημοκρατία (Gouvernement semi-directe)¹². Ειδικότερα, σύμφωνα με το Χρήστο Σγουρίτσα κατά τον τύπο αυτό του δημοκρατικού πολιτεύματος η πολιτική εξουσία ασκείται κατά κανόνα όπως και στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, ήτοι υπό τη λαϊκή αντιπροσωπεία. Υπάρχουν όμως και ορισμένες περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτή ασκείται αμέσως από το λαό, προκειμένου να δοθεί λύση, ιδίως επί συνταγματικών ζητημάτων, ενίοτε δε νομοθετικών και διοικητικών¹³.

Η μόλις ανωτέρω περιγραφείσα προβληματική, η οποία σκιαγράφησε τις αδυναμίες του αντιπροσωπευτικού συστήματος, δικαιολογώντας έτσι την αναγκαιότητα εισαγωγής θεσμών άμεσης δημοκρατίας, περιορίζεται στο πλαίσιο των εθνικών εννόμων τάξεων. Μια ανάλογη, ωστόσο, προβληματική συναντάται και σε υπερεθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, θα παρατηρούσαμε ότι η θεσμική δομή και η δημοκρατική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αποτέλεσε και αποτελεί πάντα ένα πραγματικά δύσκολο ερώτημα με τις αναφύομενες δυσκολίες της απάντησης να οφείλονται κυρίως στα πρωτόγνωρα χαρακτηριστικά που εμφανίζει το μόρφωμα αυτό.

7. Αθανασιάδου, Οζενί (2011), Οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία: σύζευξη ή σύγκρουση;., *Η δημοκρατία μεταξύ ουτοπίας και πραγματικότητας* Μελέτες χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου, Αθήνα, εκδ. Σαββάλα, σελ. 204.

8. Dahl, R.A (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, p. 311-341.

9. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 4-5.

10. Heussner Hermann - Jung Otmar (1999), *Mehr direkte Demokratie wagen : Volksbegehren und Volksentscheid : Geschichte, Praxis, Vorschläge*, München, Olzog, S. 20.

11. Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1.

12. Τον όρο “μικτή δημοκρατία” χρησιμοποιεί ο Χ. Σγουρίτσας (Το Δημοψήφισμα εν τη Δημοκρατία, 1929, σελ. 24) και ο Ν. Σαρίπολος (Το σύστημα της κοινοβουλευτικής Κυβερνήσεως, 1921, σελ. 57). Αντ’ αυτού συναντάνται ο όρος “ημιάμεση δημοκρατία”, τον οποίο προτιμά ο Α. Σβώλος *οπ.*, σελ. 143.

13. Σγουρίτσας, Χρήστος (1929), *Το Δημοψήφισμα εν τη Δημοκρατία*, Αθήνα, εκδ. Ελευθερουδάκη, σελ. 24- 25.

Σε μια προσπάθεια της Ένωσης να απαλύνει τις κατηγορίες που αντιμετωπίζει σχετικά με το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμά» της, το οποίο σημειωτέον εμφανίζει πολλές εκφάνσεις, κάθε τροποποιητική συνθήκη συνέτεινε σταδιακά προς την μείωση του ελλείματος αυτού.

Αναμφίβολα, όμως, ένα βαρύνουσας σημασίας βήμα κάνει η σχετικά πρόσφατα τεθείσα σε ισχύ Συνθήκη της Λισαβόνας η οποία, επιδιώκοντας κυρίως να ενισχύσει το δημοκρατικό ιστό της ΕΕ, εισάγει μια σειρά μεταρρυθμίσεων στους υφιστάμενους θεσμούς και διαδικασίες, ενώ ταυτόχρονα καθιερώνει καινοτόμους θεσμούς με σημαντικότερο αυτόν της λαϊκής πρωτοβουλίας για την υιοθέτηση νομικών πράξεων, τον οποίο η Συνθήκη εντάσσει και αναγνωρίζει ως θεσμό συμμετοχικής δημοκρατίας.

2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΓΕΝΙΚΑ

Σύμφωνα με τον R.A Dahl¹⁴, η πολιτική ισότητα συνεπάγεται και μια πραγματική ισότητα ευκαιριών των πολιτών στο να επηρεάσουν την πολιτική ατζέντα καθώς επίσης και ουσιαστική συμμετοχή των τελευταίων στη λήψη των αποφάσεων. Επιπλέον, όπως υποστηρίζει ο Dryzek¹⁵, η γνησιότητα των συλλογικών αποφάσεων προϋποθέτει ότι όλοι εκείνοι τους οποίους αφορά μια απόφαση θα πρέπει να είναι σε θέση να συμμετέχουν σε δημόσια διαβούλευση σχετικά με αυτήν.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας φαίνεται να παρέχει επίσημα ίσα δικαιώματα στους πολίτες ώστε να θέτουν ζητήματα στην πολιτική ατζέντα και κατά συνέπεια να ενισχύεται η ισότητα των ευκαιριών όλων των πολιτών να συμμετέχουν σε δημόσια διαβούλευση.

2.1. Έννοιολογική προσέγγιση και φύση του θεσμού

Υπό τον όρο λαϊκή πρωτοβουλία (*initiative populaire*, *Volksinitiative-Volksbegehren*, *iniziativa popolare*) νοείται το μέσο εκείνο με το οποίο ορισμένος αριθμός πολιτών μπορεί να ζητήσει τη θέσπιση ενός νομοθετικού ή και συνταγματικού κειμένου¹⁶. Πιο συγκεκριμένα, αποτελεί το θεσμό κατά τον οποίο, μετά από αίτηση αριθμού πολιτών, κινείται η σχετική διαδικασία και προκαλείται απόφαση του κοινοβουλίου ή του εκλογικού σώματος για συγκεκριμένο ζήτημα¹⁷.

Ειδικότερα, δια του εν λόγω θεσμού, επιτρέπεται στο εκλογικό σώμα είτε να προκαλέσει την έναρξη της διαδικασίας που οδηγεί σε απόφαση είτε να προτείνει το ίδιο ένα νόμο. Η λαϊκή πρωτοβουλία επιτρέπει επίσης την παρέμβαση του εκλογικού σώματος προκειμένου το τελευταίο να επιτύχει την ακύρωση μιας κρατικής πράξης (λαϊκή αρνησικυρία), το οποίο θα λέγαμε μάλιστα ότι συνιστά την πιο ολοκληρωμένη μορφή συμμετοχής του λαού στη νομοθετική λειτουργία¹⁸.

Ο θεσμός αυτός δίνει τη δυνατότητα στο εκλογικό σώμα, τόσο να εναντιωθεί σ' ένα νόμο με τον οποίο δε συμφωνεί, όσο και να επιτύχει την ψήφιση των νόμων που επιθυμεί. Θα τον χαρακτηρίζαμε μάλιστα ως ένα ισχυρό όπλο, το οποίο επιτυγχάνει να υποχρεώσει το Κοινοβούλιο και κατ' επέκταση την κυβερνητική πλειοψηφία να ψηφίσει τους νόμους τους οποίους δεν θα ψήφιζε ή δεν θα συζητούσε από μόνη της¹⁹. Πρόκειται για θεσμό άμεσης δημοκρατίας που προσφέρει το δικαίωμα σε τμήμα του εκλογικού σώματος να ξεκινήσει τη διαδικασία ψήφισης, αναθεώρησης ή ακύρωσης μιας κρατικής πράξης²⁰.

14. Dahl, R.A (1989), *op. cit.*

15. Dryzek, J. S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, p. 85.

16. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 42.

17. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 11.

18. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 42.

19. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 42.

20. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 42.

Ανάλογα με τη νομική φύση της πράξης η λαϊκή πρωτοβουλία διακρίνεται σε συνταγματική, όταν δι' αυτής ζητείται συνταγματική μεταρρύθμιση και σε νομοθετική, όταν η ζητούμενη μεταβολή αφορά τους κοινούς νόμους²¹.

Η πρωτοβουλία, όπως άλλωστε και το δημοψήφισμα, γίνεται αντιληπτή με δύο έννοιες, την τυπική και την ουσιαστική. Με την τυπική έννοια η πρωτοβουλία αναφέρεται στην κίνηση της διαδικασίας. Με την έννοια αυτή πρωτοβουλία έχει, όποιος δύναται κατά νόμο να κινήσει τη διαδικασία²². Η πρωτοβουλία λοιπόν είναι «λαϊκή» όταν προέρχεται άμεσα από ένα τμήμα του εκλογικού σώματος, με την έννοια ότι η αίτηση πρωτοβουλίας πρέπει να υπογραφεί από συγκεκριμένο αριθμό πολιτών²³.

Η ουσιαστική έννοια του όρου αναφέρεται στο ουσιαστικό περιεχόμενο της πρότασης των πολιτών, στο θέμα δηλαδή της πρωτοβουλίας, για το οποίο καλείται να αποφασίσει το κοινοβούλιο ή ο λαός. Για πρωτοβουλία πολιτών, με ουσιαστική έννοια, πρόκειται όταν οι πολίτες καθορίζουν οι ίδιοι το θέμα, για το οποίο ζητούν τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος ή τη λήψη απόφασης του κοινοβουλίου²⁴.

2.1.1. Διάκριση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας από το δημοψήφισμα²⁵

Είναι γεγονός, όπως ήδη από το 1892 είχε υπογραμμίσει ο βέλγος καθηγητής S. Deploige, ότι η ενασχόληση των δημοσιολόγων και των πολιτειολόγων με το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας είναι συγκριτικά ελάχιστη εν σχέσει με το θεσμό του δημοψηφίσματος, παρά το γεγονός ότι ο πρώτος υπερέχει σε πολλά σημεία έναντι του δεύτερου.

Συγκεκριμένα, η πρωτοβουλία ξεκινά πάντοτε έγκαιρα όταν οι δημιουργοί της διαπιστώσουν την ύπαρξη προβλήματος σε αντίθεση με το δημοψήφισμα που πρέπει να προκηρυχθεί μέσα σε μια συγκεκριμένη εκ των προτέρων προθεσμία που καθορίζεται από τις αρχές.

Επίσης, ενώ ο θεσμός της πρωτοβουλίας παρέχει τη δυνατότητα στους ίδιους τους εκλογείς να προτείνουν τη θέσπιση ενός νέου νόμου ή την κατάργηση ενός ισχύοντος, το δημοψήφισμα αν αυτό είναι προαιρετικό, απλά καλείται ο λαός να αποφανθεί για ένα νομοθετικό κείμενο που θεωρητικά δεν είναι ακόμα εκτελεστό, ενώ αν είναι υποχρεωτικό, η πρωτοβουλία για την προσφυγή σε αυτό δεν προέρχεται από το λαό αλλά από τη καλή θέληση των αρχών να προετοιμάσουν ένα κείμενο το οποίο και θα υποβληθεί στο λαό για να εγκριθεί.

Η πρωτοβουλία προστατεύει αποτελεσματικότερα τις ατομικές ελευθερίες από το δημοψήφισμα που στερείται αποτελεσματικότητας και προσαρμογής, ιδιότητες απαραίτητες για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων.

21. Σγουρίτσας, Χρήστος (1929), οπ., σελ. 29.

22. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), οπ., σελ. 12.

23. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), οπ., σελ. 42-43.

24. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), οπ., σελ. 12.

25. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), οπ., σελ. 43-49.

Επίσης, στην περίπτωση του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας ο λαός δεν περιορίζεται στην έγκριση ή στην απόρριψη των νόμων, όπως συμβαίνει με το θεσμό του δημοψηφίσματος, αλλά είναι αυτός που προτείνει τους νόμους.

Ακόμη, αντίθετα με το δημοψήφισμα που παρεμβαίνει στο τέλος της διαδικασίας της απόφασης, η πρωτοβουλία τοποθετείται στην αρχή αυτής της διαδικασίας στην οποία δίδει μια σημαντική ώθηση.

Τέλος, σε ότι αφορά ειδικότερα τα κοινά χαρακτηριστικά που παρουσιάζει η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία με το νομοθετικό δημοψήφισμα (*référéndum législatif*), αφού και οι δύο αυτοί θεσμοί έχουν νομοθετικό περιεχόμενο και αναφέρονται σε νόμο, δε θα πρέπει να τους συγχέουμε στο μέτρο που η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία αποτελεί ένα «ενεργητικό λαϊκό δικαίωμα» (*droit populaire actif*) σε αντίθεση με το δημοψήφισμα που είναι ένα «κατ'αντίδραση λαϊκό δικαίωμα» (*droit populaire réactif*).

2.1.2. Διάκριση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας από την αναφορά²⁶

Η λαϊκή πρωτοβουλία, η οποία στην ουσία αποτελεί ένα μέσο έκφρασης αιτήσεων, μπορεί να μετατραπεί σε μέσο υποστήριξης άλλων μεθόδων, κυρίως για το λόγο ότι η λαϊκή πρωτοβουλία εκτός από την προσπάθειά της να ενεργοποιήσει τη διαδικασία απόφασης επί ενός συγκεκριμένου θέματος, συνεπάγεται μια λαϊκή κινητοποίηση. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς από έναν βουλευτή προς το Κοινοβούλιο παράλληλα με την ταυτόχρονη κατάθεση μιας αίτησης πρωτοβουλίας για το ίδιο θέμα.

Πάντως, ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας δεν πρέπει να συγχέεται με το δικαίωμα αναφοράς (*droit de pétition*), που συνίσταται στην υποβολή μιας αίτησης προς το Κοινοβούλιο από έναν ή περισσότερους πολίτες, η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό χωρίς να δημιουργείται υποχρέωση στο Κοινοβούλιο να τη συζητήσει. Η αναφορά μπορεί να έχει είτε νομοθετικό περιεχόμενο, όταν με αυτήν προτείνεται η θέσπιση ή η τροποποίηση ενός νόμου (*pétition suggestion*) είτε χαρακτήρα καταγγελίας, οπότε και πρόκειται για αναφορά-καταγγελία (*pétition réclamation*). Συγκεκριμενοποιώντας τις μεταξύ τους διαφορές παρατηρούμε τα εξής :

Η πρωτοβουλία υπογράφεται από ένα ορισμένο εκ των προτέρων ελάχιστο αριθμό πολιτών που απολαμβάνουν τα πολιτικά τους δικαιώματα, σε αντίθεση με την αναφορά που μπορεί να προέρχεται και από άτομο που δεν είναι εκλογέας (ανήλικος, αλλοδαπός).

Η πρωτοβουλία απευθύνεται άμεσα στο λαό που θεωρείται «η κυρίαρχη αρχή», σε αντίθεση με την αναφορά που αποτελεί μια αίτηση που απευθύνεται σε μια οποιαδήποτε αρμόδια αρχή.

Στην περίπτωση της πρωτοβουλίας το κοινοβούλιο ή η κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να την υποβάλει στο εκλογικό σώμα, παρά τη συνήθη διαφωνία της με αυτή. Αντίθετα δεν υπάρχει τέτοια υποχρέωση σε περίπτωση υποβολής αναφοράς.

26. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), οπ., σελ. 44-45.

Η πρωτοβουλία έχει συγκεκριμένο σκοπό και στόχο με συνέπεια να παρεμβάλει στο «πολιτικό παιχνίδι» απλούς πολίτες, μη επαγγελματίες της πολιτικής, που δεν ανήκουν σε συγκεκριμένη ομάδα πίεσης αλλά, είτε αντιδρούν σε ορισμένη ρύθμιση είτε προτείνουν μια νέα ρύθμιση για ένα πρόβλημα που απασχολεί γενικότερα. Αντίθετα η αναφορά αποτελεί μια γενικής φύσης πρόταση ή καταγγελία, ο χειρισμός της οποίας επαφίεται στην καλή θέληση της αρχής στην οποία απευθύνεται.

2.2. Τα χαρακτηριστικά στοιχεία της λαϊκής πρωτοβουλίας²⁷

Σε μία προσπάθεια συγκεκριμενοποίησης των βασικών χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της πρωτοβουλίας θα λέγαμε, πρωτίστως, ότι αποτελεί θεσμό προπαρασκευαστικό. Αυτό σημαίνει ότι παρέχει μια εισηγητική και όχι αποφασιστική αρμοδιότητα. Πράγματι, αναφέρεται στην κίνηση συγκεκριμένης διαδικασίας απο τον φορέα της, δηλαδή τους πολίτες που την ασκούν, χωρίς όμως να συνιστά η ίδια μια διαδικασία λήψης ουσιαστικής απόφασης²⁸.

Αναφορικά με το υποκείμενο της πρωτοβουλίας, αυτό δύναται να είναι αριθμός πολιτών και όχι το σύνολο των πολιτών²⁹. Ειδικότερα, οι πρώτοι αιτούντες, οι δημιουργοί δηλαδή μιας πρωτοβουλίας, μπορεί να είναι μια ομάδα ή ένωση πολιτών, μια επαγγελματική οργάνωση (συνδικαλιστική ή και εργοδοτική), πολιτικό ή και πολιτικά κόμματα και τέλος ορισμένες *ad hoc* επιτροπές που συστήνονται με αποκλειστικό σκοπό την κατάθεση λαϊκών πρωτοβουλιών.

Αντικείμενο της πρωτοβουλίας μπορεί να είναι οτιδήποτε δύναται να αποτελέσει αντικείμενο απόφασης του λαού³⁰. Ωστόσο, μερίδα της επιστημονικής κοινότητας, μεταξύ άλλων ο Κ. Πολυγένης³¹ εκφράζουν την επιφυλακτικότητά τους σχετικά με την καταλληλότητα του εκλογικού σώματος να υποβάλει προτάσεις. Επικαλείται δε τα λόγια του Emile Larcher ο οποίος αναφερόμενος στο θεσμό της πρωτοβουλίας τονίζει ότι «...η κατάρτιση ενός νομοσχεδίου προυποθέτει διάφορες γνώσεις ιδίως νομικές που η πλειονότητα των πολιτών δε θα έχει».

Η αδυναμία της πολιτικής εξουσίας να καταργήσει την πρωτοβουλία αποτελεί ένα ακόμη γνώρισμα της τελευταίας, το οποίο θα λέγαμε μάλιστα ότι αποτελεί και το δυναμικό της στοιχείο. Σε περίπτωση επιτυχίας η αίτηση πρωτοβουλίας μετατρέπεται σε νομικό κανόνα. Είναι ωστόσο αυτονόητο ότι για να φθάσει στην ολοκλήρωσή της η πρωτοβουλία πρέπει να ξεπεράσει με επιτυχία το στάδιο της συγκέντρωσης των υπογραφών και να οδηγηθεί σωστά η προεκλογική διαδικασία μέχρι την ψηφοφορία, κάτι που πραγματικά δεν είναι καθόλου εύκολο.

Το στάδιο της συγκέντρωσης των υπογραφών συνδυάζεται ταυτόχρονα με μία καμπάνια ενημέρωσης, η οποία επιτρέπει να γίνουν σαφείς και να εξηγηθούν οι λόγοι και το αντικείμενο της αίτησης πρωτοβουλίας, ενώ ταυτόχρονα δημιουργείται δέσμευση στις διάφορες οργανώσεις, τα συμφέροντα των οποίων εμπλέκονται με την πρωτοβουλία, όπως και στα πολιτικά κόμματα να εκφράσουν τις θέσεις τους.

27. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 45-49, 122, 125, 128-131.

28. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 12-13.

29. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 12.

30. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 12.

31. Πολυγένης, Κωνσταντίνος (1935), *Το Δημοψήφισμα*, Αθήναι, σελ 16.

Η ομάδα από την οποία ξεκινάει η ιδέα της αίτησης πρωτοβουλίας συνήθως ζητά συνδρομή και από άλλες οργανώσεις, ειδικά όταν πρόκειται για ολιγομελή ομάδα πολιτών ή για μια ολιγομελή επιτροπή που δεν διαθέτει τα απαιτούμενα μέσα, προκειμένου να πραγματοποιήσει το στόχο της. Και αν η συγκέντρωση των υπογραφών αποτελεί ένα σημαντικό αγώνα των δημιουργών της πρωτοβουλίας, η επίτευξη της προκήρυξης της διεξαγωγής λαϊκής ψηφοφορίας, στην πράξη συνοδεύεται από την ενεργοποίηση πανίσχυρων ομάδων πίεσης, οι οποίες ασκούν σημαντική επιρροή στην κοινή γνώμη προβαίνοντας μάλιστα σε μεροληπτική πληροφόρηση και άρα δυσχεραίνοντας τη διαδικασία.

Επίσης, το κυριότερο χαρακτηριστικό αλλά ταυτόχρονα και πλεονέκτημα της πρωτοβουλίας, ήτοι ότι επιτρέπει να υπερκερασθεί το εμπόδιο των κυβερνώντων και να απευθυνθεί η αίτηση πρωτοβουλίας απευθείας στο λαό, θα λέγαμε ότι στην πράξη κάμπτεται.

Αυτό αποδίδεται κυρίως σε μια σειρά από μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνώντες προκειμένου να μετριάσουν τον αριθμό των προτεινόμενων πρωτοβουλιών. Τέτοια μέσα αποτελούν μεταξύ άλλων ο καθορισμός από μέρους των αρχών της σειράς προτίμησης των εκκρεμών πρωτοβουλιών, η σύνθεση των αιτήσεων πρωτοβουλίας (*combinaison des demandes*) που έχουν υποβληθεί, ήτοι η ενσωμάτωση δύο ή και περισσότερων πρωτοβουλιών σε μία, η εξάντληση των χρονικών περιθωρίων που παρέχει στις αρχές η νομοθεσία με στόχο να χρησιμοποιήσουν προς όφελος τους τη χρονική συγκυρία και να επιτύχουν να μετριάσουν την απήχηση της πρωτοβουλίας στο εκλογικό σώμα, η αύξηση του απαιτούμενου αριθμού των υπογραφών, η θέσπιση ανώτατου αριθμού πρωτοβουλιών δυνάμενων να κατατεθούν σε μια βουλευτική περίοδο, καθώς και υποβολή από μέρους των αρχών αντισχεδίων (*contre -project*).

Παρατηρούμε συνεπώς, πως ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας, ο σημαντικός αυτός θεσμός που δημιουργήθηκε το 19ο αιώνα και εστιαζόταν κυρίως στην άμεση νομοθεσία από το λαό, σε πολύ λίγες περιπτώσεις οδηγεί σε θετικό αποτέλεσμα.

Παρόλα αυτά, ακόμα και αν η πρωτοβουλία δεν τελεσφορήσει, το πρόβλημα που έθεσε αναμφισβήτητα αποτελεί το επίκεντρο των δημόσιων συζητήσεων, ενώ ταυτόχρονα ενεργοποιεί την κοινή γνώμη για την αντιμετώπισή του, οδηγώντας έτσι σε ένα «άνοιγμα» του πολιτικού συστήματος, που πραγματοποιείται με την παρέμβαση του εκλογικού σώματος σε αυτό.

Είναι επίσης, φανερό, ότι ο θεσμός αυτός επιτρέπει παρεμβάσεις στα προβλήματα με τα οποία ασχολείται η πολιτική εξουσία, προτείνοντας τις περισσότερες φορές διαφορετικές λύσεις, με αποτέλεσμα να κατηγορηθεί ότι καθιστά δυσκολότερη την απόφαση στην ήδη πολύπλοκη διαδικασία της συζήτησης και διαπραγμάτευσης. Ωστόσο, θα ήταν παράλειψη από την άλλη πλευρά να μην επισημανθεί ότι ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας συμβάλλει στον εμπλουτισμό της ποικιλίας των πιθανών λύσεων σε ένα συγκεκριμένο πρόβλημα, στο μέτρο που η ύπαρξη λύσεων εξ' αμοφτέρων των μερών προσφέρει μια διάζευξη κατά τη διαδικασία της απόφασης.

Παράλληλα, ο εν λόγω θεσμός αποτελεί μια θεσμοποιημένη διαδικασία, η οποία διευκολύνει την ομαδοποίηση των ατόμων για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού, αποτελώντας ταυτόχρονα ένα μέσο εμφάνισης των προβλημάτων και υποχρεώνοντας τις αρχές να δημοσιοποιήσουν τα αιτήματά τους.

Επίσης, η λαϊκή πρωτοβουλία δύναται να αποτελέσει μέσο έκφρασης τόσο κομμάτων, που επιδιώκουν να διαφοροποιηθούν ριζικά από την κυβερνητική πολιτική, όσο και ομάδων πολιτών που δεν είναι ικανοποιημένες από τις αποφάσεις των αντιπροσώπων τους.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας είναι ο πιο σημαντικός θεσμός της άμεσης δημοκρατίας στο βαθμό που πρόκειται για άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας άμεσα από το εκλογικό σώμα.

Τέλος, ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας, αντίθετα από την αντίληψη που επικρατεί, δεν αποσκοπεί αναγκαία ούτε έχει σαν κύριο στόχο την οργάνωση και τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος (δημοψήφισμα της λαϊκής πρωτοβουλίας) αλλά ο κύριος σκοπός και στόχος του είναι η έναρξη της διαδικασίας θέσπισης, αναθεώρησης ή και ακύρωσης μιας κρατικής πράξης. Ανάλογα δε με τη νομική φύση αυτής της πράξης και κυρίως ανάλογα με το είδος του δημοψηφίσματος στο οποίο αυτή υποβάλλεται, η διαδικασία καταλήγει σε δημοψήφισμα υποχρεωτικό ή προαιρετικό. Όταν το Κοινοβούλιο αντιτίθεται και δεν αποδέχεται να ξεκινήσει η διαδικασία, δεν είναι η απόφασή του αυτή, που υποβάλλεται στην έγκριση ή όχι από το λαό, αλλά η ίδια η αίτηση λαϊκής πρωτοβουλίας που ενδεχόμενα συνοδεύεται από ένα αντισχέδιο που υποβάλλουν οι αρχές.

2.3. Μορφές λαϊκής πρωτοβουλίας

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η λαϊκή πρωτοβουλία δύναται να έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση κανόνων δικαίου.

Στη περίπτωση που το περιεχόμενο της ίδιας συνίσταται στη θέσπιση ή και τροποποίηση ενός κανόνα δικαίου, ομιλούμε για δημιουργική λαϊκή πρωτοβουλία. Αντιθέτως στην περίπτωση που το περιεχόμενό της συνίσταται στην κατάργηση ενός κανόνα δικαίου ομιλούμε για καταργητική ή ακυρωτική λαϊκή πρωτοβουλία³².

2.3.1. Η δημιουργική λαϊκή πρωτοβουλία³³

Η δημιουργική λαϊκή πρωτοβουλία δύναται να λάβει τη μορφή, τόσο της γενικά διατυπούμενης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας (*initiative non formulée*), όσο και τη μορφή της αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένης λαϊκής πρωτοβουλίας (*initiative populaire formulée*).

32. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 12.

33. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 49-54.

Και οι δύο αυτές μορφές πρωτοβουλίας προϋποθέτουν τη συζήτησή τους από το νομοθετικό σώμα (ή ενδεχομένως τα νομοθετικά σώματα) αν έχει συγκεντρωθεί υπέρ της αίτησης πρωτοβουλίας ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών που είναι και η condition sine qua non για να λάβει η πρωτοβουλία σάρκα και οστά. Στην περίπτωση που το Κοινοβούλιο απορρίπτει τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, τότε η τελευταία υποβάλλεται στο σύνολο του εκλογικού σώματος, το οποίο είναι και το μόνο αρμόδιο να την απορρίψει ή να την αποδεχθεί. Οι δύο αυτές μορφές πρωτοβουλίας, ωστόσο, διαφοροποιούνται μεταξύ τους σημαντικά.

Στην περίπτωση της πρώτης, της γενικά διατυπούμενης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας (initiative non formulée), θα λέγαμε ότι εκφράζεται απλά η ευχή από ορισμένο αριθμό πολιτών να εξεταστεί ένα συγκεκριμένο θέμα από το Κοινοβούλιο. Παρατηρούμε δηλαδή ότι πρόκειται για μια απλή μορφή πρωτοβουλίας, η οποία ελλείπει του επιτακτικού της χαρακτήρα δεν αποτελεί «απειλή» για την κυβέρνηση.

Σε αυτή τη μορφή πρωτοβουλίας, το εκλογικό σώμα υποβάλλει αίτημα να ρυθμιστεί ένα ζήτημα από το νομοθετικό σώμα (ή ενδεχομένως τα νομοθετικά σώματα) καλώντας το τελευταίο να το μεταμορφώσει σε συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη.

Η πρωτοβουλία αυτή, όπως φανερώνει και η ίδια η ονομασία της, ως «γενικά διατυπούμενης», δεν περιλαμβάνει καμιά ορισμένη και συγκεκριμένη ρύθμιση. Αυτό συναπάγεται ότι δεν είναι ακόμα ώριμη και άρα καθίσταται αδύνατο να ενσωματωθεί άμεσα σε οποιοδήποτε νομοθετικό (ή συνταγματικό) κείμενο και να αποτελέσει νόμο.

Σε αυτή τη μορφή πρωτοβουλίας, το νομοθετικό σώμα (ή ενδεχομένως τα νομοθετικά σώματα) δε δύναται να αντιπαραθέσει κάποιο αντισχέδιο, όπως συμβαίνει αρκετές φορές προκειμένου περί της έτερης μορφής πρωτοβουλίας που περιλαμβάνει ρύθμιση διατυπωμένη αναλυτικά σε άρθρα. Αντίθετα, η ενδεχόμενη, σε αυτή την περίπτωση, υπερψήφιση από το εκλογικό σώμα της πρωτοβουλίας συνεπάγεται την οριστική διατύπωση και συγκεκριμενοποίηση της τελευταίας από το ίδιο το νομοθετικό σώμα.

Στην όχι σπάνια περίπτωση που το νομοθετικό σώμα διάκειται δυσμενώς προς την πρωτοβουλία τότε ελλοχεύει ο κίνδυνος να μειώσει τη σημασία της με μια τελική διατύπωση όχι απόλυτα σύμφωνη με το αίτημα της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος.

Ιστορικά, η γενικά διατυπωμένη πρωτοβουλία, με τη μορφή ευχής, προβλεπόταν στην Ελβετία από το αρχικό σχέδιο του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου με το οποίο εισήχθη, για πρώτη φορά το 1890, ο θεσμός της πρωτοβουλίας στη χώρα αυτή.

Η δεύτερη μορφή της λαϊκής πρωτοβουλίας, η αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη λαϊκή πρωτοβουλία (initiative populaire formulée), η οποία και αποτελεί την κλασική μορφή νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας, συνίσταται στην υποβολή από ορισμένο αριθμό πολιτών προς το Κοινοβούλιο (ή και προς το λαό απευθείας) πρότασης, που επιδιώκει τη θέσπιση ή τη μεταβολή κανόνα δικαίου. Δεν είναι άρα καθόλου υπερβολικό να πούμε ότι η πρόταση αυτή τείνει στην άσκηση νομοθετικής λειτουργίας.

Στην περίπτωση που το όργανο προς το οποίο απευθύνεται η πρόταση είναι το Κοινοβούλιο, αυτό είναι υποχρεωμένο να συζητήσει την πρόταση και να λάβει απόφαση, χωρίς ωστόσο να έχει την υποχρέωση να την αποδεχθεί.

Όταν η λαϊκή πρωτοβουλία υποβάλλεται απευθείας προς το λαό, όταν δηλαδή η πρόταση νόμου ακολουθείται από ορισμένο αριθμό υπογραφών, τότε οδηγεί σε διεξαγωγή δημοψηφίσματος που έχει αποφασιστικό χαρακτήρα.

Η πρωτοβουλία που παρουσιάζεται με τη μορφή ενός αναλυτικά συνταγμένου σχεδίου, παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον και αυτό γιατί αποτελεί ένα αποτελεσματικότερο μέσο από τη γενικά και αφηρημένα διατυπούμενη πρωτοβουλία. Εν προκειμένω, τα νομοθετικά σώματα δεν έχουν εξουσία τροποποίησής της και υποβάλλεται σε δημοψήφισμα ως έχει. Αυτό συνεπάγεται πως ακόμα και αν είναι κακοδιατυπωμένη δεν μπορεί να βελτιωθεί. Γίνεται δεκτή ή απορρίπτεται στο σύνολό της. Δύναται, ωστόσο, σε αυτή τη μορφή πρωτοβουλίας το νομοθετικό σώμα (ή τα νομοθετικά σώματα) να υποβάλει αντισχέδιο.

Στο βαθμό πάντως που οι λαϊκές πρωτοβουλίες είναι έργο μιας μειοψηφίας και τα νομοθετικά σώματα διάκινται συνήθως δυσμενώς έναντι αυτών, αποτελεί αναμφισβήτητο ένα θετικό σημείο η αδυναμία αλλαγών και τροποποιήσεων από την πλευρά των νομοθετικών σωμάτων.

Πάντως είναι λογικό, η νομοτεχνική εργασία, που προϋποθέτει η αναλυτικά και σε άρθρα διατυπωμένη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, να περιορίζει την υπερβολική χρησιμοποίησή της.

Ιστορικά, στην Ελβετία, ενώ το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο προέβλεπε αρχικά στην πρόταση που έκανε το 1890 μόνο τη μια μορφή πρωτοβουλίας, τη γενικά και αφηρημένα διατυπωμένη πρωτοβουλία με τη μορφή ευχής, τα νομοθετικά Σώματα αποφάσισαν να αποδεχθούν και τα σχέδια που είναι αναλυτικά και λεπτομερώς διατυπωμένα, δηλαδή και την δεύτερη μορφή πρωτοβουλίας.

2.3.2. Η καταργητική ή ακυρωτική λαϊκή πρωτοβουλία³⁴

Η καταργητική ή ακυρωτική λαϊκή πρωτοβουλία (*initiative populaire abrogative*), σε αντίθεση με τη δημιουργική, δύναται να λάβει μόνο τη μορφή της αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένης λαϊκής πρωτοβουλίας. Ειδικότερα, η καταργητική πρωτοβουλία λαμβάνει την ονομασία λαϊκή αρνησικυρία (*veto populaire*) και εξετάζεται ως ξεχωριστός θεσμός.

Σύμφωνα με τον τελευταίο, ορισμένος αριθμός πολιτών μπορεί να προκαλέσει μέσα σε τακτή ανατρεπτική προθεσμία ψηφοφορία του λαού για νομοσχέδιο που έχει ήδη καταρτισθεί από τα αρμόδια κρατικά όργανα, με στόχο την κατάργησή του. Ο θεσμός αυτός προϋποθέτει ότι ο νόμος έχει ολοκληρωθεί από τυπική πλευρά και παραμένει μετέωρη η ουσιαστική ισχύς του, μέχρι να παρέλθει άπρακτη η τασσόμενη ανατρεπτική προθεσμία ή να παράσχει το εκλογικό σώμα την ψήφο του υπέρ της ισχύος του νόμου, απορρίπτοντας την πρόταση αρνησικυρίας³⁵.

34. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 33-34, 37, 40-42.

35. Γεωργόπουλος, Κωνσταντίνος (1968), *Στοιχεία Συνταγματικού Δικαίου*, Τόμος Α', Αθήναι, σελ. 143.

Είναι πρόδηλο, ότι με το θεσμό της λαϊκής αρνησικυρίας συντελείται μια λαϊκή παρέμβαση κατά την προετοιμασία του νόμου. Ο νόμος που έχει ψηφισθεί από τη Βουλή δεν μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή παρά μόνον αν εκπνεύσει η συγκεκριμένη προθεσμία και δεν συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός πολιτών που να ζητά να υποβληθεί ο υπό δημοσίευση νόμος σε δημοψήφισμα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο A.V. Dicey υπό τον όρο δημοψήφισμα εννοείται ότι νομοθετήματα (Bills), ακόμα και αν πέρασαν από το Κοινοβούλιο ή τα Κοινοβούλια μιας χώρας, δε μπορούν να μετατραπούν σε νόμο του κράτους εκτός αν υποβληθούν στην ψήφο του λαού και εγκριθούν από την πλειοψηφία των ψηφοφόρων³⁶.

Η λαϊκή αρνησικυρία δεν αποτελεί βέτο του λαού απέναντι στο νόμο αλλά είναι δικαίωμα πρωτοβουλίας του λαού για διεξαγωγή δημοψηφίσματος, αντικείμενο του οποίου είναι ένα ψηφισμένο νομοσχέδιο. Με άλλες λέξεις η λαϊκή αρνησικυρία επιτρέπει στο εκλογικό σώμα να παρεμβαίνει μετά από τη θέσπιση ενός νόμου από το Κοινοβούλιο. Πρόκειται στην ουσία για ένα προαιρετικό δημοψήφισμα. Πράγματι το εκλογικό σώμα με την ετυμηγορία του θα απορρίψει ή θα επιδοκιμάσει το ψηφισμένο νομοσχέδιο, έτσι το δικαίωμα της λαϊκής αρνησικυρίας δεν καταλήγει υποχρεωτικά σε βέτο του λαού απέναντι στο νόμο αλλά σε μια πρωτοβουλία δημοψηφίσματος. Στην περίπτωση βέβαια που το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι αρνητικό για το νόμο, ο νόμος θεωρείται ότι δεν υπήρξε ποτέ.

Τα χαρακτηριστικά στοιχεία που στοιχειοθετούν τη λαϊκή αρνησικυρία είναι τρία:

- I) προϋποθέτει νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου ψηφισμένη από το Κοινοβούλιο που έχει ολοκληρωθεί από τυπική πλευρά,
- II) αίτηση ορισμένου αριθμού πολιτών που σκοπό έχει τη διεξαγωγή προαιρετικού δημοψηφίσματος και
- III) μη λήξη της προθεσμίας που αρχίζει από την ψήφιση του νόμου και λήγει με τη δημοσίευσή του. Είναι αυτονόητο ότι η μη κατάθεση αίτησης από ορισμένο αριθμό πολιτών ισοδυναμεί με την έμμεση αποδοχή του ψηφισμένου νομοσχεδίου από το λαό.

Από το θεσμό της λαϊκής αρνησικυρίας, που είτε αναφέρεται σε ψηφισμένο νομοσχέδιο, είτε ασκείται σε τακτή προθεσμία από την ψήφιση ενός νόμου, πρέπει να διακρίνουμε το θεσμό του ακυρωτικού δημοψηφίσματος εναντίον νόμου που είναι ήδη σε ισχύ. Η διάκριση πάντως μεταξύ λαϊκής αρνησικυρίας και ακυρωτικού δημοψηφίσματος καθίσταται πραγματικά δυσχερής στην περίπτωση άσκησης λαϊκής αρνησικυρίας εναντίον ισχύοντος ήδη νόμου μέσα σε σύντομη τακτή προθεσμία από την έναρξη ισχύος του.

Η κριτική που ασκείται στον εν λόγω θεσμό, εντοπίζεται κυρίως στο γεγονός ότι η προεκλογική ενημέρωση του λαού και η ανταλλαγή των επιχειρημάτων που αναφέρονται στο αν θα πρέπει να ισχύσει ή όχι ο νόμος που μόλις ψηφίστηκε είναι ελλιπή, γιατί κανείς δεν μπορεί να γνωρίζει τις συνέπειες και τα αποτελέσματα ενός νόμου που δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί. Είναι επομένως λογικό να δίνεται η ευκαιρία σε αυτούς που ξεκινούν μια αίτηση για λαϊκή αρνησικυρία, αντί να έχουν αυτή τη δυνατότητα να μπορούν να ζητήσουν αργότερα μετά την ισχύ του νόμου την ακύρωση ή την τροποποίησή του.

36. Dicey, A.V. (1931), *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, p xci.

Σε κάθε περίπτωση πάντως η εφαρμογή του θεσμού αυτού στη σημερινή εποχή συναντάται σπανίως και αυτό βέβαια οφείλεται στην αβεβαιότητα δικαίου που δημιουργείται από το γεγονός ότι παραμένει μετέωρη για αρκετό διάστημα η ουσιαστική ισχύς του ψηφισμένου από τη βουλή νομοθετήματος.

Ιστορικά, ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας περιλήφθηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του ελβετικού καντονιού Saint Gall το 1831 και έκτοτε περιλήφθηκε διαδοχικά και στα Συντάγματα των άλλων καντονιών μέχρι το 1920 οπότε θεσπίστηκε και στο τελευταίο καντόνι.

2.4. Η ολοκλήρωση της λαϊκής πρωτοβουλίας – Δημοψήφισμα³⁷

Η λαϊκή πρωτοβουλία υπό την κλασική της μορφή ολοκληρώνεται με την έγκρισή της ή την ενδεχόμενη απόρριψή της από το εκλογικό σώμα. Σε αυτό όμως το τελικό στάδιο της υποβολής της, στην κρίση του εκλογικού σώματος, ταυτίζεται με το θεσμό του δημοψηφίσματος (référéndum). Πράγματι, όταν η ολοκλήρωση μιας λαϊκής πρωτοβουλίας, που έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση, τροποποίηση ή ακύρωση ενός νομοθετικού μέτρου, οδηγεί στην έγκριση ή στην απόρριψή της από το εκλογικό σώμα, τότε πρόκειται για διεξαγωγή υποχρεωτικού δημοψηφίσματος (référéndum obligatoire) για το νομοθετικό μέτρο που προτάθηκε με τη λαϊκή πρωτοβουλία.

Θα λέγαμε λοιπόν ότι οι δύο αυτοί θεσμοί είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους καθώς αποτελούν διαφορετικά στάδια της ίδιας διαδικασίας. Ενώ δηλαδή το δημοψήφισμα τερματίζει τη διαδικασία ψήφισης ή ενδεχομένως ακύρωσης μιας νομοθετικής με την ευρεία της έννοια πράξης, η λαϊκή πρωτοβουλία ξεκινά τη διαδικασία που θα ολοκληρωθεί με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Για το λόγο αυτό, δεν πρέπει να συγχέουμε τους δύο αυτούς θεσμούς ούτε όμως και να παραβλέπουμε τις διαπλεκόμενες σχέσεις τους. Στο πλαίσιο, αυτό η εξέταση του θεσμού του δημοψηφίσματος κρίνεται επιβεβλημένη.

2.4.1. Το δημοψήφισμα, έννοια και είδη αυτού

Δημοψήφισμα είναι ο θεσμός δυνάμει του οποίου ο λαός εν στενή έννοια, δηλαδή το εκλογικό σώμα καλείται να εκφέρει τη γνώμη του για κάποιο σχέδιο νομοθετήματος, το οποίο έχει καταρτιστεί από τα αρμόδια κατά το Σύνταγμα όργανα³⁸.

Το κυρίως δημοψήφισμα (référéndum) με κριτήριο την τυπική ισχύ των κανόνων τους οποίους παράγει³⁹ διακρίνεται σε συνταγματικό (référéndum constitutionnel) και νομοθετικό (référéndum legislatif). Συγκεκριμένα, όταν το περιεχόμενο της λαϊκής ψήφου αναφέρεται στην έγκριση ενός νέου Συντάγματος ή στην αναθεώρηση υφισταμένου ομιλούμε για συνταγματικό δημοψήφισμα. Αντίθετα, όταν το περιεχόμενο της λαϊκής ψήφου αναφέρεται στην έγκριση σχεδίου νόμου ομιλούμε για νομοθετικό⁴⁰.

37. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), οπ., σελ. 54.

38. Γεωργόπουλος, Κωνσταντίνος (1968), οπ., σελ 140.

39. Δημητρώπουλος, Ανδρέας (1997), οπ., σελ. 105.

40. Γεωργόπουλος, Κωνσταντίνος (1968), οπ., σελ 140.

Η σύγχρονη θεωρία διακρίνει τρεις μορφές του συνταγματικού δημοψηφίσματος⁴¹:

α) Το συντακτικό δημοψήφισμα, που έχει ως αντικείμενο την επιλογή ενός συνταγματικού κειμένου ή ορισμένων θεμελιωδών αρχών που θεσπίζονται κατά τη διαδικασία ψήφισης νέου ή τροποποίησης του υπάρχοντος Συντάγματος. Η μορφή αυτή του συνταγματικού δημοψηφίσματος χαρακτηρίζεται από τη θεμελίωση μιας νέας συνταγματικής τάξης.

β) Το δημοψήφισμα συνταγματικής αναθεώρησης, που έχει ως αντικείμενο την τροποποίηση του ισχύοντος Συντάγματος και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας αναθεώρησης, όπως την θεσπίζει το ίδιο το Σύνταγμα. Το δημοψήφισμα αυτό μπορεί να είναι είτε προαιρετικό είτε υποχρεωτικό και τείνει συνήθως στη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος αλλά μπορεί να έχει ως αντικείμενο και την ολική αναθεώρησή του.

γ) Το δημοψήφισμα περί κυριαρχίας που αναφέρεται σε εδαφικές τροποποιήσεις στα σύνορα ενός κράτους, είτε στην άσκηση του δικαιώματος αυτοδιάθεσης από μια μειονότητα, είτε τέλος στην προσχώρηση ενός κράτους σε μια διεθνή και υπερεθνική τάξη ή συμμαχία.

Το δημοψήφισμα διακρίνεται επίσης σε αποφασιστικό (*référéndum normatif*) και συμβουλευτικό (*référéndum consultatif*), με κριτήριο τη νομική δύναμη του αποτελέσματος της ψηφοφορίας⁴². Ειδικότερα, αποφασιστικό χαρακτηρίζεται το δημοψήφισμα όταν είναι νομικώς αναγκαίο για την ολοκλήρωση κάποιου νόμου ή του Συντάγματος, συμβουλευτικό δε, όταν το επί του νομοθετήματος αποτέλεσμα της λαϊκής ψηφοφορίας συνιστά απλώς γνωμοδότηση του εκλογικού σώματος προς τα αρμόδια για την κατάρτιση του νομοθετήματος όργανα του κράτους⁴³.

Ακόμη, με κριτήριο τη νομική δεσμευτικότητα της παρεμβολής του δημοψηφίσματος⁴⁴, το τελευταίο διακρίνεται σε υποχρεωτικό (*référéndum obligatoire*) και προαιρετικό (*référéndum facultatif*). Υποχρεωτικό είναι το δημοψήφισμα οσάκις η διενέργειά του επιβάλλεται από το Σύνταγμα σε ορισμένες περιπτώσεις, προαιρετικό δε, όταν η προκήρυξή του ανάγεται στη διακριτική εξουσία του Κοινοβουλίου, του Ανώτατου Αρχοντος ή του εκλογικού σώματος⁴⁵.

Τέλος, με κριτήριο χρονικό, το δημοψήφισμα μπορεί να είναι προγενέστερο (*référéndum antérieur*) ή μεταγενέστερο (*référéndum ultérieur*) της κατάρτισης ενός νομοθετικού κειμένου⁴⁶.

41. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 55-56.

42. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 99.

43. Γεωργόπουλος, Κωνσταντίνος (1968), *οπ.*, σελ. 140.

44. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 99.

45. Γεωργόπουλος, Κωνσταντίνος (1968), *οπ.*, σελ. 141.

46. Γεωργόπουλος, Κωνσταντίνος (1968), *οπ.*, σελ. 142.

Συνήθως, το προγενέστερο δημοψήφισμα έχει το χαρακτήρα συμβουλευτικού δημοψηφίσματος όταν αναφέρεται σε μια αρχή και όχι σε ένα ρητά διατυπωμένο κείμενο με το οποίο θα ασχοληθεί αργότερα το Κοινοβούλιο. Το μεταγενέστερο δημοψήφισμα έχει το χαρακτήρα του δημοψηφίσματος επικύρωσης (*référéndum de ratification*) και έχει ως αντικείμενο ένα συγκεκριμένο και ρητά διατυπωμένο κείμενο. Το μεταγενέστερο δημοψήφισμα μπορεί επίσης να έχει και το χαρακτήρα διαιτητικού δημοψηφίσματος (*référéndum d' arbitrage*) σε περίπτωση σύγκρουσης των κρατικών οργάνων⁴⁷.

2.4.2. Τα χαρακτηριστικά στοιχεία του δημοψηφίσματος

Το δημοψήφισμα συνιστά απόφαση του ίδιου του λαού, ως ανώτατου οργάνου του κράτους και για το λόγο αυτό αποτελεί «*suprema lex*». Η έκφραση της απόφασης του λαού είναι άμεση, δηλαδή χωρίς την παρεμβολή άλλων, παράδειγματος χάριν των αντιπροσώπων⁴⁸.

Επίσης, η απόφαση του λαού αναφέρεται σε συγκεκριμένα ουσιαστικά ζητήματα και όχι στην ανάδειξη προσώπων. Συνεπεία αυτού, το δημοψήφισμα υπό την αναλυθείσα έννοια δεν πρέπει να συγχέεται με το προσωπικό δημοψήφισμα (*plébiscitum, plébiscite*) όπου οι εκλογείς καλούνται να εκφράσουν την εμπιστοσύνη τους σε ένα πρόσωπο που πολλές φορές είναι το ίδιο που προκηρύσσει το δημοψήφισμα⁴⁹. Το *plébiscite* έχει αρχαίες ρίζες. Συγκεκριμένα υιοθετήθηκε από τους Ρωμαίους και επέτρεπε να επιτευχθεί η συναίνεση του λαού (*la plebe- οι πληβείοι*) στις πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονταν ερήμην του⁵⁰.

Με τον όρο «προσωπικό δημοψήφισμα» αποδίδονται κυρίως περιπτώσεις κακής χρήσης της δημοψηφισματικής διαδικασίας και για το λόγο αυτό συνιστά παρέκβαση του θεσμού του δημοψηφίσματος. Επίσης, παρότι μπορεί να αναφέρεται στην άσκηση της εξουσίας από το λαό δεν ανάγεται στην άσκηση νομοθετικής λειτουργίας⁵¹.

Η διαφοροποίηση του προσωπικού δημοψηφίσματος από το κυρίως δημοψήφισμα έγκειται σε τρία σημεία⁵²:

Πρώτον, το προσωπικό δημοψήφισμα αναφέρεται στην απόδειξη εμπιστοσύνης του λαού σε ένα πρόσωπο και όχι στην έγκριση ή απόρριψη ενός κείμενου. Κλασικό παράδειγμα αποτελούν τα Ναπολεόντεια δημοψηφίσματα και στην Ελλάδα τα διεξαχθέντα δικτατορικά δημοψηφίσματα του 1968 και 1973.

47. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 57.

48. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 34-35.

49. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 59-60.

50. Duval H., Mindu P. et Leblanc-Dechoisay P-Y (1970), *Référéndum et plébiscite*, Paris, Armand Colin, p. 6.

51. Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *οπ.*, σελ. 41.

52. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 60-61.

Δεύτερον, το προσωπικό δημοψήφισμα προσφέρει στο εκλογικό σώμα μια ψευδοεπιλογή στο βαθμό που αναφέρεται σε ένα ήδη υπάρχον καθεστώς και όχι σε καθεστώς που θα προκύψει μετά τη λαϊκή επιλογή, μη διευκρινίζοντας σκόπιμα τη μια από τις δύο επιλογές και χρησιμοποιώντας το φόβο του αγνώστου προς επηρεασμό των εκλογέων.

Τρίτον, η διατύπωση του ερωτήματος στο προσωπικό δημοψήφισμα είναι σκόπιμα συγκεχυμένη κυρίως όταν το ερώτημα που τίθεται είναι διπλό και απαιτείται ενιαία απάντηση.

Περαιτέρω, η προκήρυξη του δημοψηφίσματος γίνεται επί τη βάσει θεσμοθετημένων κανόνων. Συνεπεία αυτού, οποιαδήποτε διαδικασία που φέρει τα χαρακτηριστικά της δημοψηφισματικής, κινούμενης όμως αυθαίρετως και μη προβλεπόμενης στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί «δημοψήφισμα». Χαρακτηριστικό παράδειγμα αθεσμοποίητης ψηφοφορίας αποτέλεσε αυτή που οργανώθηκε από την Εκκλησία της Ελλάδος, στις αρχές της δεκαετίας του 2000, προκειμένου να εκφραστεί η εναντίωση του ελληνικού λαού στη μη αναγραφή του θρησκευματος στις ταυτότητες. Η συλλογή των υπογραφών στην εν λόγω περίπτωση θα λέγαμε ότι λειτούργησε περισσότερο ως μέσο πίεσης προς την πολιτική εξουσία⁵³.

Σε ότι αφορά την πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, αυτή δύναται να ανήκει στην εκτελεστική εξουσία και συγκεκριμένα είτε στον Αρχηγό του Κράτους είτε στην Κυβέρνηση. Η περίπτωση αυτή είναι η πιο συνήθης καθώς επιτρέπει στην εκτελεστική εξουσία να πράττει κατά διακριτική ευχέρεια χωρίς να υποτάσσεται ούτε στη βούληση της νομοθετικής εξουσίας ούτε σε συγκεκριμένο αριθμό πολιτών. Η πρωτοβουλία δύναται επίσης να ανήκει στη νομοθετική εξουσία. Αυτό συναντάται σπάνια στην πράξη, ωστόσο έχουν υπάρξει περιπτώσεις που η πρωτοβουλία για διεξαγωγή δημοψηφίσματος κινήθηκε από μειοψηφία μελών του Κοινοβουλίου, όπως χαρακτηριστικά συνέβη στη Δανία στις 25 Ιουνίου 1963 όταν το 1/3 των μελών του Κοινοβουλίου υπέγραψε αίτηση για διεξαγωγή δημοψηφίσματος που διενεργήθηκε την παραπάνω ημερομηνία. Τέλος, η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος δύναται να ανήκει στους ίδιους τους εκλογείς. Στην περίπτωση αυτή απαιτείται η υπογραφή του αιτήματος για διεξαγωγή δημοψηφίσματος από έναν ελάχιστο αριθμό εκλογέων και ασφαλώς πρόκειται για δημοψήφισμα λαϊκής πρωτοβουλίας (*référéndum d'initiative populaire*)⁵⁴.

Ένα ακόμη στοιχείο του δημοψηφίσματος είναι το απόλυτο της επιλογής των εκλογέων. Αυτό σημαίνει ότι οι ερωτώμενοι εκλογείς δεν έχουν τη δυνατότητα μιας ενδιάμεσης στάσης αλλά οφείλουν να επιλέξουν τη συνολική αποδοχή ή απόρριψη της πρότασης που τους τίθεται υπό τη μορφή ερωτήματος. Παραδείγματος χάριν, ο λαός ερωτώμενος εάν αποδέχεται ένα σύνταγμα, δε μπορεί να απαντήσει ότι το αποδέχεται εν μέρει, εκτός για παράδειγμα των διατάξεων που αφορούν τα κοινωνικά δικαιώματα⁵⁵.

53. Διαμαντόπουλος, Θανάσης (2011), *Το Δημοψήφισμα ως θεσμός και ως πολιτική πράξη* : αυθεντική έκφραση ή βίαιη ποδηγέτηση της λαϊκής κυριαρχίας ;, Αθήνα, εκδ. Ι. Σιδέρη, σελ. 27-28.

54. Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *οπ.*, σελ. 61-62.

55. Διαμαντόπουλος, Θανάσης (2011), *οπ.*, σελ. 24.

Τέλος, ο καθορισμός του αποτελέσματος σύμφωνα με την αρχή της πλειοψηφίας, συνιστά ένα ακόμη χαρακτηριστικό στοιχείο του δημοψηφίσματος. Η πλειοψηφία αυτή ωστόσο μπορεί να εννοηθεί διαφορετικά σε κάθε εξατομικευμένη περίπτωση. Παραδείγματος χάριν, στο ερώτημα «βασιλευόμενη ή αβασίλευτη δημοκρατία» ως πλειοψηφία μπορεί να εννοηθεί μόνο η υπεροχή της μίας εναλλακτικής πρότασης έναντι της άλλης. Σε άλλη περίπτωση, προκειμένου να θεωρηθεί πως έγινε δεκτό το ερώτημα που τίθεται στο δημοψήφισμα, είναι δυνατόν να προβλεφθεί μια ειδικά αυξημένη πλειοψηφία, η λεγόμενη «majorité qualifiée». Μπορεί επίσης, όπως συμβαίνει στα ομοσπονδιακά κράτη, να απαιτείται η λεγόμενη «διπλή πλειοψηφία», δηλαδή η πλειοψηφία τόσο των ψηφίζόντων πολιτών όσο και των πολιτειακών συνιστωσών του ομοσπονδιακού κράτους⁵⁶.

2.4.3. Η κριτική του θεσμού⁵⁷

Το δημοψήφισμα νοούμενο ως μέσο αυθεντικής έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας είναι δυνατόν να λειτουργήσει προωθητικά και λυτρωτικά για μια χώρα παρέχοντας οριστικές λύσεις, διευκολύνοντας την απεμπλοκή της κοινωνίας και του πολιτικού συστήματος από κάποιο αδιέξοδο ή ακόμη και αποτρέποντας ανυπέρβλητες κοινωνικές συγκρούσεις. Η χρήση του, ωστόσο, εμπεριέχει παράλληλα και πολλούς κινδύνους για μια σειρά από λόγους.

Πρώτον, γιατί όπως ήδη αναφέρθηκε τα δημοψηφίσματα προσφέρονται μόνο για απόλυτες επιλογές, δηλαδή για πλήρη αποδοχή ή απόρριψη ενός ζητήματος. Υπάρχουν βέβαια ερωτήματα όπως η προσχώρηση ή όχι μιας χώρας στη ζώνη του ευρώ, σε πολλά άλλα ζητήματα όμως, τα οποία τίθενται υπό την άμεση κρίση του λαού, η κοινωνία θα προτιμούσε ένα συμβιβασμό, μια ενδιάμεση λύση, κάτι που το υποδηλώνει άλλωστε και η ίδια η έκβαση της λαϊκής ετυμηγορίας. Παραδείγματος χάριν, η δημοψηφισματική απόρριψη από κάποιους λαούς της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Συντάγμα ή, παλαιότερα, της Συνθήκης του Μάαστριχτ, μπορεί μεν να υποδηλώνει άρνηση του περιορισμού της κρατικής κυριαρχίας και της διεύρυνσης της «υπερεθνικότητας», ωστόσο ασφαλώς και δεν μπορεί να σήμαινε πως η πλειοψηφία των ψηφισάντων στις σχετικές διαδικασίες απέρριπταν όλες τις διατάξεις και όλες τις θεσμικές ρυθμίσεις που περιλαμβάνονταν στα σύνθετα και μακροσκελή αυτά κείμενα.

Δεύτερον, γιατί εάν το πολιτικό σύστημα θεωρεί πως η απόρριψη της κοινωνίας αναφορικά με ένα ζήτημα οδηγεί σε μείζονες εμπλοκές, εσωτερικές ή διεθνείς, πολλές φορές βρίσκει τρόπους υπέρβασης της αντίστασής της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Δανία. Συγκεκριμένα, όταν τον Ιούνιο του 1992 οι πολίτες της Δανίας απέρριψαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, κλήθηκαν σε ελάχιστους μήνες, τον Μάιο της επόμενης χρονιάς, να αποφανθούν και πάλι για το ίδιο ζήτημα. Είναι πραγματικά αξιοπερίεργη η, σε συντομότητα διάστημα μόλις 11 μηνών, διαφορετική απόφαση του λαού από το 51% υπέρ του «όχι» το 1992, στο 57% υπέρ του «ναι» το 1993.

56. Διαμαντόπουλος, Θανάσης (2011), οπ., σελ. 22-24.

57. Διαμαντόπουλος, Θανάσης (2011), οπ., σελ. 33-43, 49-58.

Τρίτον, γιατί το θέμα επί του οποίου καλείται να αποφανθεί με δημοψήφισμα το εκλογικό σώμα, κατά κανόνα δεν το επιλέγει ούτε το επιβάλλει η κοινωνία αλλά το πολιτικό σύστημα, συχνά με στόχευση να εκτρέψει την προσοχή της κοινωνίας από άλλα ζητήματα που την απασχολούν κυρίως τη συγκεκριμένη στιγμή.

Ακόμη και στην περίπτωση των δημοψηφισμάτων λαϊκής πρωτοβουλίας, το ερώτημα επιβάλλεται από οργανωμένα κοινωνικά υποκείμενα, που διαθέτουν οργανωτική υποδομή και την απαραίτητη οικονομική, πολιτική ή επικοινωνιακή δύναμη, ώστε να κινητοποιήσουν τους σχετικούς μηχανισμούς συλλογής υπογραφών. Αντίθετα, τμήματα της κοινωνίας χωρίς επαρκείς πόρους, ιδίως όμως με χαμηλή μεταξύ τους οργανωτική συνοχή, είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιβάλουν ως αντικείμενο δημοψηφίσματος το οποιοδήποτε θέμα τα απασχολεί. Η διάδοση, ωστόσο, των νέων τεχνολογιών και επικοινωνιακών τεχνικών κατά τα τελευταία χρόνια και κυρίως του Διαδικτύου έχει συμβάλει στην άμβλυνση των δυσκολιών των κοινωνικών ομάδων και των υποκειμένων που στερούνται πόρων ή στερεών οργανωτικών δομών.

Τέταρτον, γιατί σε ορισμένες περιπτώσεις η προσφυγή στο θεσμό επιδιώκει την αποστέρηση στοιχειωδών δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι Ηνωμένες Πολιτείες, όπου η ενσωμάτωση των μειονοτήτων αφρικανικής προέλευσης, ισπανικής ή ασιατικής δημιούργησε και δημιουργεί ακόμα πολλά προβλήματα. Αρκετά συχνά λοιπόν ένα δημοψήφισμα ή οι αντίστοιχες πρωτοβουλίες, εκκινούν με στόχο να προκαλέσουν τη μη θέση σε ισχύ κάποιων ευνοϊκών μέτρων που λαμβάνονται για κάποια μειονότητα, όπως οι νόμοι για την ομαλή ένταξη των παιδιών μεταναστών στα δημόσια σχολεία⁵⁸.

Πέμπτον, γιατί πάρα πολύ συχνά η θέση του ερωτήματος ή η απάντηση σε αυτό είναι προσχηματική και υποκρύπτει άλλου είδους στοχεύσεις. Από τη μία οι φορείς της πολιτικής εξουσίας, ζητώντας κοινωνική κατάφαση σε ένα θεσμικοπολιτικό ερώτημα, εν πολλοίς ακατανόητο από σημαντικό μέρος του λαού, αναζητούν δια του «ναι» την πολιτική τους ενδυνάμωση και την αγορά πολιτικού χρόνου. Από την άλλη, οι λαοί σε αρκετές περιπτώσεις απαντούν αρνητικά, όχι διότι απορρίπτουν συγκεκριμένα το ερώτημα που τους τίθεται, αλλά για να εκφράσουν τη γενικότερη διάθεση αποδοκιμασίας τους στους εξουσιαστές. Επιπλέον, όχι σπάνια το δημοψηφισματικό ερώτημα είναι σκόπιμα «σκοτεινό» και απροσδιόριστο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ελληνικό δημοψήφισμα του 1946, καθώς ήταν ασαφές εάν αφορούσε στο πρόσωπο του βασιλιά Γεωργίου ή στη διατήρηση του θεσμού της μοναρχίας.

Τέλος δε, έκτον γιατί συχνά η απόφαση του λαού συνεπάγεται παρεπόμενα, οικονομικά, διεθνοπολιτικά κλπ, τα οποία η κοινή γνώμη συνήθως αγνοεί, ή πάντως αδυνατεί να συλλάβει εξαρχής σε όλη τους την έκταση. Παραδείγματος χάριν, οι Έλληνες, επαναφέροντας με μια τεράστια πλειοψηφία το 1920 στον θρόνο τον βασιλιά Κωνσταντίνο, είναι προφανές πως δεν είχαν πλήρη συνείδηση των επιπτώσεων της ψήφου τους, ειδικότερα δε σε τι βαθμό αυτή η εξέλιξη θα αποξένωνε από συμμάχους τη χώρα.

58. Hamon, Francis (1995), *Le référendum Étude comparative*, Paris, L.G.D.J, p. 179 -181.

Επί τη βάσει των ανωτέρω καταλήγουμε στο συμπέρασμα πως η προσφυγή στο θεσμό πρέπει να γίνεται με τεράστια προσοχή και αίσθημα ευθύνης. Ειδικότερα, η χρηστή εφαρμογή του θεσμού θα επέβαλε, πρωτίστως, τη διατύπωση των ερωτημάτων εις τρόπον ώστε να είναι επιδεκτικά μονολεκτικών απαντήσεων, δηλαδή με ένα «ναι» ή με ένα «όχι» καθώς επίσης και την αποφυγή εξαιρετικά τεχνικού ή λεπτομερειακού περιεχομένου ερωτημάτων, που θα υπερέβαιναν την αντιληπτική ικανότητα του μέσου ανθρώπου. Περαιτέρω, κρίνεται μείζονος σημασίας η επιλογή του κατάλληλου χρόνου για την προκήρυξη ενός δημοψηφίσματος ώστε να επιτυγχάνεται μια νηφάλια και αυθεντική έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας και ταυτόχρονα με σεβασμό προς τους θεσμοθετημένους κανόνες και κυρίως του Συντάγματος, καθώς όχι σπάνια οι κυβερνώντες χρησιμοποιούν το δημοψήφισμα εις τρόπον ώστε να παράσχει αναδρομική λαϊκή νομιμοποίηση ακόμη και επιλογών που βρίσκονται στα όρια και καταφανώς εκτός των ορίων της συνταγματικής τάξης ή νομιμότητας. Τέλος, επιβάλλεται σοβαρή προεκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων της όποιας λαϊκής απόφασης, καθώς και όσο το δυνατόν καλύτερη ενημέρωση του λαού γι' αυτές.

2.5. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας σε Συντάγματα χωρών της Ευρώπης

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι να συγκριθεί το ιστορικό υπόβαθρο και η ακολουθούμενη διαδικασία, επί τη βάσει της διάκρισης μεταξύ της γενικά διατυπώμενης και της αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένης λαϊκής πρωτοβουλίας, στις χώρες που εφαρμόζεται ο θεσμός καθώς και να συνοψιστούν τα εμπειρικά δεδομένα σχετικά με τη συχνότητα, την επιτυχία και τον αντίκτυπο των πρωτοβουλιών στη συνολική εξέλιξη των πολιτικών συστημάτων. Ειδικότερα, οι υπό εξέταση χώρες είναι: η Ελβετία⁵⁹, το Λιχτενστάιν⁶⁰, η Λετονία⁶¹, η Ιταλία⁶², η Γερμανία⁶³, η Ουγγαρία⁶⁴, η Λιθουανία⁶⁵, η Σλοβακία⁶⁶, η Αυστρία⁶⁷, η Ισπανία⁶⁸ και η Πολωνία⁶⁹.

59. Lutz, Georg (2012), Switzerland : Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 17-33

60. Marxer, Wilfried (2012), Initiatives in Liechtenstein : Safety Valve in a Complex System of Government, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 37-50.

61. Auers, Daunis (2012), An Electoral Tactic ? Citizens' Initiatives in Post- Soviet Latvia, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 53-66.

62. Uleri, Pier Vincenzo (2012), Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalisation, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan p.71-86

63. Schiller, Theo (2012), Initiative Instruments in Germany: Variations in Regional States, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 89-111.

64. Pallinger, Zoltan Tibor (2012), Citizens' Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power- Sharing in an Extremely Majoritarian System, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p 113-131.

65. Krupavicius, Algis (2012), Citizens' Initiatives in Lithuania : Initiative Institutions and their Political Impact in a New Democracy, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 134-150.

66. Lastic, Eric (2012), If It Works, Fine, If Not, So What ? Initiatives in Slovakia, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 153-170.

2.5.1. Το ιστορικό και πολιτικό υπόβαθρο του θεσμού

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας σε ότι αφορά τις υπό εξέταση χώρες θα λέγαμε ότι διαφοροποιείται σημαντικά τόσο σε ότι αφορά το πολιτικό του υπόβαθρο όσο και την περίοδο εμφάνισής του. Ειδικότερα, ενώ σε ορισμένες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, ο θεσμός της πρωτοβουλίας έχει μακρά παράδοση, σε άλλες εισήχθη ή υλοποιείται μετά από μακροχρόνιες διαδικασίες, κυρίως κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του '60 και του '70.

Η Ελβετία είναι η μοναδική χώρα που έχει εισάγει τόσο εκτεταμένα θεσμούς άμεσης δημοκρατίας. Η Ελβετία διαμορφώθηκε ως σύγχρονο κράτος, αποτελούμενο από 25 καντόνια και ημικαντόνια, το 1848, κατόπιν καθολικής ψηφοφορίας (ανδρών) ενώ σχεδιάστηκε αρχικά κατά το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Θεσμοί άμεσης δημοκρατίας προβλέφθηκαν, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, τόσο στο πρώτο Σύνταγμα της Ελβετίας του 1848, όσο και στο Σύνταγμα του 1874 το οποίο προέκυψε από την ολική αναθεώρηση του Συντάγματος του 1848. Σε ότι αφορά συγκεκριμένα το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας, αυτός εισήχθη κάποια χρόνια αργότερα το 1890.

Στο Λιχτενστάιν τα δικαιώματα άμεσης δημοκρατίας εισήχθησαν στο νέο Σύνταγμα του 1921, ως απόρροια του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου και των συνεπειών του.

Η επίσημη διάταξη της Αυστρίας αναφορικά με τη γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία υιοθετήθηκε στο Σύνταγμα του 1920, ωστόσο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί πρακτικά μόνο μετά από το 1963.

Στην Ιταλία, το άρθρο 75 του Συντάγματος του 1948 για ακυρωτική λαϊκή πρωτοβουλία δεν εφαρμόστηκε μέχρι την έλευση του νόμου 352/1970, ο οποίος και θέσπισε τις διαδικασίες της λαϊκής ψήφου.

Η Ισπανία καθιέρωσε το δικαίωμα των πολιτών να υποβάλουν νομοθετικές πρωτοβουλίες στο νέο Σύνταγμα του 1978, σε περιορισμένο βαθμό, κατά το παράδειγμα της ακυρωτικής λαϊκής πρωτοβουλίας στην Ιταλία, αλλά χωρίς να επιτρέπεται λαϊκή ψήφος.

Στη Γερμανία, αρκετά ομόσπονδα κρατίδια της Δύσης, εισήγαγαν την αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη λαϊκή πρωτοβουλία το 1946-1948. Τα νέα μέλη της Ανατολικής Γερμανίας υιοθέτησαν τέτοιους θεσμούς μετά το 1990 στο πλαίσιο της ενοποίησης και των δημοκρατικών αλλαγών.

67. Giese, Karim (2012), The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 175-191.

68. Cuesta –Lopez, Victor (2012), The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime : A New Chance For Participatory Democracy? , *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 193-210.

69. Rytel-Warzocha, Anna (2012), Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances ?, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 212-226.

Οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως είναι προφανές, μπόρεσαν να εισάγουν θεσμούς άμεσης δημοκρατίας μόλις τη δεκαετία του '90, στο πλαίσιο μιας συνολικής μετάβασης στη δημοκρατία. Ωστόσο, οφείλουμε να αναφέρουμε ότι στην Πολωνία είχαν ήδη γίνει συζητήσεις για άμεσα δημοκρατικά δικαιώματα, όπως οι πρωτοβουλίες κατά τη διάρκεια της εποχής πριν τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Επίσης στη Λιθουανία, στο Σύνταγμα του Μεσοπολέμου περιλαμβάνονταν διατάξεις σχετικά με το θεσμό της πρωτοβουλίας. Στη Σλοβακία, το δικαίωμα αναφοράς ήταν ένα επίσημο στοιχείο του κομμουνιστικού καθεστώτος. Στην Ουγγαρία τα δικαιώματα πρωτοβουλίας είχαν γίνει αντικείμενο διαπραγμάτευσης και χρησιμοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας μετασχηματισμού.

Επιπλέον, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες της Ανατολής τα δημοψηφίσματα και, όσον αφορά την Πολωνία, οι πρωτοβουλίες διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο κατά την μετάβαση στη δημοκρατία αυξάνοντας την δεκτικότητα προς τις μορφές άμεσης συμμετοχής των πολιτών.

2.5.2. Διαδικαστικές ρυθμίσεις

Η ακολουθούμενη διαδικασία σχετικά με την λαϊκή πρωτοβουλία διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Ειδικότερα, οι διαφοροποιήσεις εστιάζονται στο περιεχόμενο των πρωτοβουλιών, στο παραδεκτό των πρωτοβουλιών, στο ρόλο των δικαστηρίων και άλλων οργάνων αρμόδιων για τη λήψη διαδικαστικών αποφάσεων, στον αριθμό των υπογραφών και το χρονικό περιθώριο συγκέντρωσής τους, στο αναγκαίο ποσοστό συμμετοχής του εκλογικού σώματος, καθώς και στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες.

2.5.2.1. Το περιεχόμενο των πρωτοβουλιών και ο έλεγχος του παραδεκτού

Στην Ελβετία, τα περισσότερα θέματα μπορούν να προταθούν σε μια συνταγματική πρωτοβουλία τόσο σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και σε επίπεδο καντονιών. Αντίθετα, η νομοθετική πρωτοβουλία επιτρέπεται μόνο στα καντόνια και όχι σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Το ελβετικό Κοινοβούλιο ελέγχει τις πρωτοβουλίες μόνο σύμφωνα με πολύ βασικά κριτήρια, ενώ δεν υπάρχει κανένα Συνταγματικό Δικαστήριο με αρμοδιότητα επανεξέτασης. Μόνο σε δύο περιπτώσεις το ελβετικό Κοινοβούλιο έχει κηρύξει την ακυρότητα μιας πρωτοβουλίας: Πρώτον, για παραβίαση βασικών κανόνων του διεθνούς δικαίου και δεύτερον, λόγω παραβίασης της αρχής της ενότητας του αντικειμένου.

Στην Ιταλία, η ακυρωτική λαϊκή πρωτοβουλία επιτρέπει στους πολίτες να δρομολογήσουν την κατάργηση ενός νόμου, αλλά αυτό δεν ισχύει για συνταγματικούς κανόνες, ενώ επίσης εξαιρούνται επισήμως και οι διεθνείς συνθήκες. Το Συνταγματικό Δικαστήριο πρέπει να ελέγχει τη νομιμότητα του κάθε αιτήματος σε ότι αφορά το ακυρωτικό δημοψήφισμα.

Περαιτέρω, στο Λιχτενστάιν και τη Λιθουανία, επιτρέπονται πρωτοβουλίες για συνταγματικές τροποποιήσεις, κάποιες φορές όμως με ειδικές διαδικαστικές απαιτήσεις. Στη Λιθουανία, ειδικότερα, οι πρωτοβουλίες σχετικά με πολύ σημαντικά ζητήματα συνταγματικής υφής οδηγούν σε «υποχρεωτικό δημοψήφισμα», ενώ για άλλα θέματα η λαϊκή ψήφος είναι μόνο συμβουλευτική.

Ειδικά θέματα συνταγματικών τροποποιήσεων αποκλείονται στην Ουγγαρία και τη Σλοβακία. Ειδικότερα, στην Ουγγαρία, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος, ακόμη και ζητήματα, τα οποία αποτελούν μέρος του «κυβερνητικού προγράμματος» εξαιρούνται. Στη Σλοβακία επιτρέπονται πρωτοβουλίες σε «σημαντικά θέματα κοινού ενδιαφέροντος». Επίσης, δεν είναι καθόλου σπάνιο να αποκλείονται θέματα, όπως ο προϋπολογισμός και οι φόροι, το οποίο και συμβαίνει στην Ουγγαρία, τη Σλοβακία και την Ιταλία. Στα γερμανικά κρατίδια μάλιστα απαγορεύονται σε μεγάλο βαθμό ακόμα και προτάσεις που δύνανται να επιφέρουν ουσιαστικές δημοσιονομικές συνέπειες.

Στα γερμανικά κρατίδια, ένας τυπικός έλεγχος της νομιμότητας και της συνταγματικότητας μιας πρωτοβουλίας πραγματοποιείται από την κυβέρνηση, συνήθως από τον Υπουργό Εσωτερικών. Ενδεχόμενη αρνητική απόφαση μπορεί να προσβληθεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο. Στην Ουγγαρία, το παραδεκτό μιας πρωτοβουλίας εξετάζεται πριν από την έναρξη της συγκέντρωσης των υπογραφών από ένα ανεξάρτητο φορέα (National Electoral Committee) επιφορτισμένο να διασφαλίζει το αδιαβλητό της διαδικασίας. Οι δημιουργοί των πρωτοβουλιών και οποιοσδήποτε πολίτης ξεχωριστά, μπορούν να προσφύγουν κατά ενδεχόμενης αρνητικής απάντησης του ανεξάρτητου αυτού φορέα ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου.

Στην Αυστρία επιτρέπεται αντικείμενο των πρωτοβουλιών να είναι οι νόμοι (λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία), όχι όμως και άλλες αποφάσεις που ανήκουν στην αρμοδιότητα του κοινοβουλίου, όπως η επικύρωση των διεθνών συνθηκών.

Στην Ισπανία, θα λέγαμε ότι αρκετοί τομείς εξαιρούνται από τη διαδικασία της πρωτοβουλίας. Συγκεκριμένα, τα περισσότερα ζητήματα συνταγματικής υφής δεν μπορούν να προταθούν σε πρωτοβουλίες. Αφού υποβληθεί η πρωτοβουλία, το ισπανικό Κοινοβούλιο πραγματοποιεί έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος έχει οδηγήσει στην απόρριψη σχεδόν των μισών από όλες τις πρωτοβουλίες. Στην Πολωνία επίσης οι πρωτοβουλίες δεν είναι δυνατό να αφορούν συνταγματικές τροποποιήσεις ή καταστατικές διατάξεις, που επηρεάζουν άμεσα στον κρατικό προϋπολογισμό.

Αξίζει επίσης να αναφέρουμε, ότι η Πολωνία είναι η χώρα με την πιο λεπτομερή ρύθμιση αναφορικά με το θεσμό. Ειδικότερα, η πρωτοβουλία προβλέπεται να συμπεριλαμβάνει σχέδιο νόμου και αιτιολογική έκθεση. Η προϋπόθεση αυτή, όπως είναι λογικό, αποτελεί ένα διαδικαστικό εμπόδιο για τις πρωτοβουλίες στην Πολωνία, αν και επιτρέπεται στους δημιουργούς να διορθώνουν ενδεχόμενες ελλείψεις των πρωτοβουλιών τους μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα. Στο άλλο άκρο, στην Ουγγαρία, οι πρωτοβουλίες προβλέπεται να περιλαμβάνουν απλώς μια ερώτηση, η οποία θα συζητηθεί στο Κοινοβούλιο.

2.5.2.2. Ο αριθμός των υπογραφών και η προθεσμία για τη συγκέντρωσής τους

Η συγκέντρωση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών και τα χρονικά όρια για τη συλλογή τους θα λέγαμε ότι αναμφισβήτητα αποτελούν τις σημαντικότερες προϋποθέσεις. Σε ό,τι αφορά την αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη λαϊκή πρωτοβουλία στην Ελβετία απαιτούνται 100.000 υπογραφές, αριθμός που αντιστοιχεί περίπου στο 2% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων.

Στην Ουγγαρία, μια πρωτοβουλία που υποστηρίζεται από 200.000 υπογραφές (2.5 %) οδηγεί σε υποχρεωτικό δημοψήφισμα του οποίου το αποτέλεσμα είναι δεσμευτικό, ενώ μια μικρότερη υποστήριξη μόνο 100.000 υπογραφών (1.2 %) αντιπροσωπεύει ένα κάλεσμα προς το Κοινοβούλιο να αποφασίσει εάν θα πρέπει να συγκαλέσει δημοψήφισμα και εάν το αποτέλεσμά του θα πρέπει να είναι δεσμευτικό. Στην Ιταλία απαιτούνται 500.000 υπογραφές για το «ακυρωτικό δημοψήφισμα», αριθμός που αντιστοιχεί περίπου στο 1% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων.

Σε άλλες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης ο αριθμός των απαιτούμενων υπογραφών είναι κατά πολύ υψηλότερος. Συγκεκριμένα, υπογραφές που αντιστοιχούν στο 10 % του εκλογικού σώματος απαιτούνται στη Λετονία, 300.000 υπογραφές στη Λιθουανία (περίπου 11,4%) και 350.000 στη Σλοβακία, που αντιστοιχεί περίπου στο 8,2%. Επίσης, σε πολλά γερμανικά κρατίδια απαιτούνται οι υπογραφές του 10 % του εκλογικού σώματος, ενώ το Έσσεν και το Σάαρ έχουν θέσει ένα εξαιρετικά υψηλό όριο του 20% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Για συνταγματικές τροποποιήσεις ο ελάχιστος απαιτούμενος αριθμός υπογραφών είναι υψηλότερος στο Λιχτενστάιν και στην πλειοψηφία των γερμανικών κρατιδίων.

Ο αριθμός των υπογραφών που απαιτούνται για τη γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία είναι σημαντικά μικρότερος εν σχέσει με την αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη λαϊκή πρωτοβουλία. Συγκεκριμένα, στην Ιταλία απαιτούνται 50.000 ψηφοφόροι, που αποτελούν μόνο το 0,1% περίπου του συνολικού εκλογικού σώματος. Στην Αυστρία 100.000 (περίπου 1,6 %), στην Ισπανία 500.000 (περίπου 1,5%) και στην Πολωνία 100.000 (0,3%). Η Ουγγαρία απαιτεί 50.000 υπογραφές (0,6%), η Λιθουανία 50.000 υπογραφές (1.9 %) και η Σλοβακία 100.000 υπογραφές (2,3%). Σε αρκετά γερμανικά κρατίδια, ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών αντιστοιχεί περίπου στο 1% ή λιγότερο των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων.

Παρατηρούμε, ότι υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου οι προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση μιας πρωτοβουλίας είναι μάλλον περιοριστικές και μερικές φορές έως και απαγορευτικές. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για την αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη λαϊκή πρωτοβουλία. Τα κατώτατα όρια υπογραφών του 10% ή και περισσότερο των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων προφανώς είναι πολύ δύσκολο να καλυφθούν, για παράδειγμα, στη Λετονία, στη Λιθουανία, στη Σλοβακία και στην πλειοψηφία των γερμανικών κρατιδίων.

Σε ότι αφορά το χρονικό περιθώριο για τη συγκέντρωση των υπογραφών, σύντομες προθεσμίες έχουν θεσπιστεί στην Αυστρία, που είναι μία εβδομάδα, και σε γερμανικά κρατίδια, όπως η Βαυαρία και η Βάδη-Βυρτεμβέργη, που είναι δύο εβδομάδες. Και στις δύο περιπτώσεις επιτρέπεται η υπογραφή των πρωτοβουλιών μόνο σε δημόσιες υπηρεσίες. Άλλες χώρες, συνήθως παρέχουν χρονικό περιθώριο αρκετών μηνών για τη συλλογή υπογραφών. Τα χρονικά όρια διαφέρουν από δύο μήνες για μια γενικά διατυπούμενη ουγγρική πρωτοβουλία σε 18 μήνες για μια αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη ελβετική πρωτοβουλία. Στη Λετονία, όπου ειδικότερα προβλέπεται η επαλήθευση των πρώτων 10.000 υπογραφών από συμβολαιογράφους του δημοσίου, είναι εξαιρετικά δαπανηρό.

2.5.2.3. Το αναγκαίο ποσοστό συμμετοχής του εκλογικού σώματος

Το αναγκαίο ποσοστό συμμετοχής του εκλογικού σώματος καθώς και η απαιτούμενη πλειοψηφία για μια ψηφοφορία επίσης ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό στην αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη πρωτοβουλία. Στο Λιχτενστάιν μια απλή πλειοψηφία είναι επαρκής. Αντίθετα, στην Ελβετία για συνταγματικές τροποποιήσεις απαιτείται μια διπλή πλειοψηφία, περιλαμβανομένης και της πλειοψηφίας των εκπνερασμένων ψήφων στην πλειονότητα των καντονίων.

Στην Ουγγαρία απαιτείται έγκριση από ποσοστό της τάξεως του 25% του εκλογικού σώματος, το ίδιο και στη Λιθουανία, όταν πρόκειται για θεσπισμένους νόμους. Στα περισσότερα γερμανικά κρατίδια απαιτείται επίσης έγκριση της τάξεως του 20-25% ή και περισσότερο των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Στη Λετονία, πρέπει να επιτευχθεί ένα ποσοστό συμμετοχής τουλάχιστον ίσο με το μισό της συμμετοχής στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές, ενώ στην Ιταλία και στη Σλοβακία απαιτείται ένα ποσοστό συμμετοχής της τάξεως του 50% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, συνταγματικές τροποποιήσεις εκκινούμενες από τους πολίτες χρειάζονται υψηλότερη συμμετοχή, ώστε η ψηφοφορία να είναι έγκυρη. Αυτό συμβαίνει στη Λετονία όπου μια έγκυρη ψηφοφορία πρέπει να εγκριθεί από την πλειοψηφία των εκπνερασμένων ψήφων, συμπεριλαμβανομένου και του ημίσεως των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων, ομοίως και σε πολλά γερμανικά κρατίδια. Στη Λιθουανία, απαιτείται έγκριση από το ένα τρίτο του εκλογικού σώματος, και επίσης προσέλευση της τάξεως του 50% σε «υποχρεωτικά δημοψηφίσματα», που πραγματεύονται για συνταγματικά θέματα.

2.5.2.4. Οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες

Οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες αναφορικά με την αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη πρωτοβουλία ρυθμίζονται με διάφορους τρόπους. Στις περισσότερες περιπτώσεις, εάν το Κοινοβούλιο δεν εγκρίνει την πρωτοβουλία που υποβλήθηκε εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, οφείλει να τη θέσει σε δημοψήφισμα. Σε ορισμένες χώρες είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί μια επίσημη ή ανεπίσημη ακρόαση με τους δημιουργούς των πρωτοβουλιών. Σε περιπτώσεις όπως η Ελβετία ή ορισμένα γερμανικά κρατίδια, το Κοινοβούλιο μπορεί να υποβάλει αντισχέδιο και οι δημιουργοί εφόσον το επιθυμούν δύναται να αποσύρουν το αίτημά τους, με συνέπεια να μην λάβει χώρα καμία λαϊκή ψήφος. Σε αυτές τις έννομες τάξεις, τα κοινοβούλια έχουν επίσης τη δυνατότητα να θέτουν το αντισχέδιο σε ψηφοφορία.

Και σε ότι αφορά όμως τη γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία παρατηρούνται σημαντικές διακυμάνσεις ως προς τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Στην Ιταλία, δεν υπάρχει καμία υποχρέωση για το Κοινοβούλιο να συζητήσει ή να εγκρίνει την νομοθετική πρωτοβουλία. Λόγω των απροσδιόριστων κοινοβουλευτικών διαδικασιών, η ιταλική νομοθετική πρωτοβουλία, ομοιάζει με την αναφορά και είναι ένα ιδιαίτερα ασθενές θεσμικό εργαλείο.

Στο άλλο άκρο είναι Πολωνία, όπου οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες σχετικά με τις πρωτοβουλίες των πολιτών, ρυθμίζονται λεπτομερώς. Για παράδειγμα, η πρώτη ανάγνωση μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας πρέπει να γίνει εντός τριών μηνών από την υποβολή της. Προθεσμίες για τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες σχετικά με τη γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία έχουν τεθεί στην Αυστρία και στην Ισπανία, επίσης. Στην Πολωνία και στην Αυστρία, όπως και στα γερμανικά κρατίδια, τα κοινοβούλια προσφέρουν επίσης στους δημιουργούς την ευκαιρία να συμμετάσχουν σε ακρόαση σε μια κοινοβουλευτική επιτροπή. Στην Πολωνία, εκπρόσωποι της πρωτοβουλίας προβλέπεται να συμμετάσχουν στην πρώτη ανάγνωση της ολομέλειας.

2.5.3. Εμπειρικά δεδομένα

Η αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη πρωτοβουλία έχει χρησιμοποιηθεί πιο συχνά στην Ελβετία και στην Ιταλία, και λιγότερο συχνά στο Λιχτενστάιν. Εξαιρετικά μικρός είναι και ο αριθμός των πρωτοβουλιών που έχουν ξεκινήσει στη Λετονία, στη Λιθουανία, στη Ουγγαρία, στη Σλοβακία και στα γερμανικά κρατίδια. Αυτό βεβαίως οφείλεται ξεκάθαρα στις διαδικαστικές απαιτήσεις, όπως, μεταξύ άλλων, το πλήθος των υπογραφών.

Η Ουγγαρία, ωστόσο, φαίνεται να αντιπροσωπεύει μια αποκλίνουσα περίπτωση, δεδομένου ότι οι απαιτήσεις αναφορικά με τη συγκέντρωση των υπογραφών είναι μάλλον χαμηλές. Ο περιορισμός της χρήσης του θεσμού στην εν λόγω χώρα φαίνεται ότι έχει προέλθει από τις νομικές διενέξεις σχετικά με το παραδεκτό του προτεινόμενου θέματος.

Κάθε φορά που η αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη πρωτοβουλία είναι διαθέσιμη, φαίνεται να ελκύει περισσότερο τους εν δυνάμει δημιουργούς σε σύγκριση με τη γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία. Σε χώρες που παρέχουν τη δυνατότητα και των δύο μορφών πρωτοβουλίας, οι γενικά διατυπούμενες πρωτοβουλίες δεν χρησιμοποιούνται σχεδόν καθόλου, όπως στο Λιχτενστάιν (μόνο μία περίπτωση), στη Λιθουανία (τέσσερις περιπτώσεις), στη Σλοβακία (εννέα περιπτώσεις) και στην Ουγγαρία (δέκα περιπτώσεις).

Ο αριθμός των 253 νομοθετικών πρωτοβουλιών στην Ιταλία από το 1962 φαίνεται περισσότερο εντυπωσιακός, στην πραγματικότητα όμως, μόνο πολύ λίγες από αυτές τις πρωτοβουλίες έχουν οδηγήσει σε νομοθετικές αλλαγές.

Μέσω και των δύο αυτών μορφών πρωτοβουλίας, θα λέγαμε ότι έχει τεθεί ένα ευρύ φάσμα θεμάτων στην πολιτική ατζέντα. Στην Ελβετία, τόσο τα κοινωνικά όσο και τα περιβαλλοντικά ζητήματα, τιθέμενα από διάφορες ομάδες συμφερόντων και κινήματα της Κοινωνίας των Πολιτών, βρίσκονται στην πρώτη γραμμή για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Στην Ιταλία, τις δεκαετίες του '70 και του '80, πολιτιστικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα αποτέλεσαν αντικείμενο ακυρωτικών δημοψηφισμάτων. Στις αρχές και τα μέσα της δεκαετίας του '90, οι ακυρωτικές πρωτοβουλίες σε ζητήματα όπως η εκλογική μεταρρύθμιση, τα οικονομικά των κομμάτων και οι πολιτικές των ΜΜΕ, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στον μετασχηματισμό του ιταλικού πολιτικού συστήματος, που συνέβη στο πλαίσιο της κατάρρευσης του κομματικού συστήματος που κυριαρχείτο από τους Χριστιανοδημοκράτες. Τα παραδοσιακά πολιτικά κόμματα

δεν έχουν πρωταγωνιστικό ρόλο στη δημιουργία ακυρωτικών πρωτοβουλιών. Αντίθετα, το ριζοσπαστικό κόμμα έχει συμμετάσχει στη δημιουργία αρκετών.

Στα γερμανικά κρατίδια η κατάσταση είναι λίγο διαφορετική. Ενώ ορισμένες από τις πρώτες πρωτοβουλίες στη Βαυαρία και τη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία είχαν εκκινήσει ή υποστηριχθεί σθεναρά από τα κόμματα της αντιπολίτευσης, από τη δεκαετία του '90, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, ως μοχλοί εκκίνησης κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντικών θεμάτων ή δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων, λειτούργησαν ομάδες της Κοινωνίας των Πολιτών.

Στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, οι πρωτοβουλίες σχετίζονται σε μεγάλο βαθμό με τα θέματα που προέκυψαν κατά τη διαδικασία μετάβασης στη δημοκρατία, όπως οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα και συνταγματικές διαφωνίες. Στις χώρες που εφαρμόζεται η αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη πρωτοβουλία, όπως στη Λετονία, στη Λιθουανία, στη Σλοβακία και στην Ουγγαρία, τα κόμματα έχουν εξέχοντα ρόλο. Ιδιαίτερα στις πρώτες τρεις χώρες, η δημιουργία μιας πρωτοβουλίας απαιτεί υψηλή ικανότητα κινητοποίησης, που μόνο τα κόμματα είναι σε θέση να παράσχουν. Μικρότερα και νέα κόμματα χρησιμοποιούν συχνά τις πρωτοβουλίες για εκλογική κινητοποίηση.

Στην Αυστρία τα κόμματα της αντιπολίτευσης είχαν ένα πολύ ισχυρό ρόλο, καθώς σε περιόδους μεγάλων συνασπισμών, χρησιμοποίησαν συχνά την πρωτοβουλία για να ορίσουν την πολιτική ατζέντα και να κινητοποιήσουν τους ψηφοφόρους.

Στην Πολωνία και την Ισπανία, αντίθετα, ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων δεν είναι τόσο εξέχων καθώς ο θεσμός της πρωτοβουλίας έχει καταστεί κυρίως ένα μέσο για διάφορες ομάδες συμφερόντων και οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών. Ειδικότερα, στην Πολωνία, η γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία χρησιμοποιήθηκε εκτεταμένα από συνδικάτα για κοινωνικά και οικονομικά ζητήματα. Στην Ισπανία, ιδιαίτερα σε επίπεδο ορισμένων αυτόνομων περιφερειών, ως συχνά θέματα πρωτοβουλιών εμφανίζονται τα περιβαλλοντικά.

Σε χώρες όπως η Λετονία, η Λιθουανία και η Σλοβακία, οι οποίες έχουν υψηλές απαιτήσεις όσον αφορά τον αριθμό των υπογραφών, οι πρωτοβουλίες δεν εμφανίζονται συχνά ενώ παρατηρείται και χαμηλό ποσοστό επιτυχίας των ψηφοφοριών.

Χώρες με χαμηλές απαιτήσεις υπογραφών όπως η Ιταλία και η Ελβετία δείχνουν μια πολύ πιο συχνή χρήση πρωτοβουλιών και ψηφοφορίας. Παρόλα αυτά, και στις χώρες αυτές, το ποσοστό επιτυχίας των ψηφοφοριών είναι χαμηλό. Στην Ελβετία, ειδικότερα, μόνο το περίπου 10% των πρωτοβουλιών που τέθηκαν σε ψηφοφορία πέτυχαν (18 από συνολικά 174), ενώ πολλές απέτυχαν, επειδή δεν ανταποκρίνονταν στη δεύτερη προϋπόθεση εγκυρότητας, δηλαδή της πλειοψηφίας των εκπροσσωπούμενων ψήφων στα περισσότερα καντόνια («Ständemehr»). Ωστόσο, στην Ελβετία η επίδραση των πρωτοβουλιών δεν μπορεί να μετρηθεί μόνο από την επιτυχία τους κατά την ψηφοφορία, αφού ορισμένες πρωτοβουλίες έχουν οδηγήσει σε νομοθετικές αλλαγές δια κοινοβουλευτικών διαπραγματεύσεων.

Στην περίπτωση του ιταλικού ακυρωτικού δημοψηφίσματος, μεγάλος αριθμός ψηφοφοριών δεν ήταν έγκυρες, διότι η απαιτούμενη προσέλευση του 50% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων δεν επιτυγχάνετο. Ειδικά δε, μεταξύ 1995 και 2010 αυτό συνέβη σχεδόν σε όλες τις ψηφοφορίες και εν μέρει οφείλεται στην τακτική ενθάρρυνσης της αποχής των ψηφοφόρων από τους πολέμιους των ακυρωτικών πρωτοβουλιών. Παρόμοιοι μηχανισμοί φαίνεται να ισχύουν επίσης στη Λετονία και τη Λιθουανία.

Στην Ουγγαρία, ο αριθμός των αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένων πρωτοβουλιών, οι οποίες έφθασαν στο στάδιο λαϊκής ψήφου είναι πολύ μικρός – οι μόνες περιπτώσεις ήταν το 2004 και το 2008. Αυτό οφείλεται κυρίως στον πραγματοποιούμενο έλεγχο του παραδεκτού των πρωτοβουλιών.

Στη Γερμανία, οι πρωτοβουλίες και οι λαϊκές ψηφοφορίες είναι πιο συχνές στη Βαυαρία και στο Αμβούργο εν σχέσει με τα υπόλοιπα κρατίδια. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο χαμηλό αριθμό απαιτούμενων υπογραφών στο Αμβούργο και από ένα απλό κανόνα πλειοψηφίας για τις ψηφοφορίες που πραγματοποιούνται στη Βαυαρία.

Σε χώρες που προβλέπουν μόνο τη γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία, όπως η Ισπανία, η Αυστρία και η Πολωνία, οι πρωτοβουλίες έχουν κατ'ελάχιστο επιτύχει να προσελκύσουν την προσοχή της κοινής γνώμης.

Σε ότι αφορά την Αυστρία το αντικείμενο των πρωτοβουλιών εστιάζεται σε άκρως πολιτικοποιημένα και επίδικα ζητήματα. Ωστόσο, συνολικά μόνο έξι πρωτοβουλίες φαίνεται να έχουν συμβάλει σε νομοθετικές αλλαγές στην Αυστρία.

Στην Ισπανία, η τάση του Κοινοβουλίου να εγκρίνει τις προτεινόμενες πρωτοβουλίες είναι επίσης σχετικά μικρή. Ειδικότερα, έχει υπάρξει μόνο μία νομοθετική αλλαγή που προέκυψε από δέκα πρωτοβουλίες, οι οποίες υποβλήθηκαν επιτυχώς στο εθνικό Κοινοβούλιο.

Στην Πολωνία, ο αριθμός των πρωτοβουλιών που ενέκρινε το Κοινοβούλιο ήταν σχετικά υψηλότερος, καθώς εγκρίθηκαν 7 από τις 24 πρωτοβουλίες που υποβλήθηκαν στο Κοινοβούλιο. Αυτό το υψηλότερο ποσοστό επιτυχίας στην Πολωνία μπορεί να οφείλεται στις αυστηρές απαιτήσεις όσον αφορά το μορφότυπο των νομικών προτάσεων των πολιτών και τη λεπτομερή ρύθμιση των κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Ωστόσο, δεν έχουν καθοριστεί οι διαδικασίες για την ανάκληση ή την τροποποίηση των πρωτοβουλιών και οι δημιουργοί εξακολουθούν να έχουν περιορισμένες ευκαιρίες να αναμειχθούν στη νομοθετική διαδικασία. Ως εκ τούτου, ακόμη και στην περίπτωση της Πολωνίας, οι νομοθετικές αλλαγές που έγιναν με βάση μια λαϊκή πρωτοβουλία δεν ταιριάζουν απαραίτητα με τις προθέσεις των δημιουργών.

2.5.4. Ο αντίκτυπος των πρωτοβουλιών στη συνολική εξέλιξη των πολιτικών συστημάτων

Τα πολιτικά συστήματα που εξετάζουμε στο παρόν πόνημα είναι εντελώς διαφορετικά από πολλές απόψεις. Υπάρχουν καθιερωμένα δημοκρατικά συστήματα με σταθερά κομματικά συστήματα και με μακρά παράδοση στην άμεση δημοκρατία, όπως η Ελβετία και το Λιχτενστάιν.

Μετά από δικτατορίες και τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, η Αυστρία, η Ιταλία και η Γερμανία έχουν αναπτύξει επιτυχημένες οικονομίες, σταθερές δημοκρατίες και εντός ορίων, σταθερά κομματικά συστήματα υιοθετώντας περιορισμένους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας, αν και στη Γερμανία αυτό συνέβη μόνο στο επίπεδο των ομόσπονδων κρατιδίων.

Η Ισπανία θα μπορούσε να ξεκινήσει ένα συνολικό μετασχηματισμό από την απολυταρχική διακυβέρνηση μόνο στα μέσα της δεκαετίας του 1970 έχοντας μια έντονη προτίμηση προς τους θεσμούς διασφάλισης της δημοκρατίας.

Αντίθετα, χώρες της Ανατολικής Ευρώπης όπως η Ουγγαρία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Πολωνία και η Σλοβακία, έχοντας ως φόντο την κομμουνιστική διακυβέρνησή τους, πρόσφατα μετασχημάτισαν τα οικονομικά και πολιτικά τους συστήματα, τα οποία μόνο μετά το 1989/1990 εισήγαγαν θεσμούς άμεσης δημοκρατίας.

Ειδικότερα, στην Ελβετία οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας, συμπεριλαμβανομένης της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας, διαδραματίζουν καταλυτικό ρόλο, τόσο λόγω της συχνότητάς τους όσο και του αντίκτυπού τους. Δεδομένου ότι μέσω του ακυρωτικού δημοψηφίσματος ουσιαστικά ελέγχονται οι αποφάσεις, η λαϊκή πρωτοβουλία μπορεί, πράγματι, να επικεντρωθεί στις δραστηριότητες ρύθμισης της ατζέντας και προαγωγής της πολιτικής. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί όχι μόνο με επιτυχείς ψηφοφορίες, αλλά και με την έναρξη δημόσιας συζήτησης για νέα θέματα.

Επίσης, δεδομένου ότι το ελβετικό κοινοβούλιο και η κυβέρνηση, λειτουργούν σύμφωνα με μια πολιτική συναίνεσης, φαίνεται ότι εκτός από τις κύριες πολιτικές δυνάμεις, υπάρχει ανοικτός χώρος για καινοτομικές ρυθμίσεις της πολιτικής ατζέντας. Τα τελευταία χρόνια, αυτή η ευκαιρία έχει χρησιμοποιηθεί ολοένα και περισσότερο από δεξιά λαϊκά κινήματα που έθεσαν με επιτυχία αμφιλεγόμενα ζητήματα, όπως η απαγόρευση των μινιρέδων και η απέλαση των ποινικά διωκόμενων αλλοδαπών. Η επιτυχία βέβαια αυτών των πρωτοβουλιών έχει επιφέρει αιτήματα για αυστηρότερο κοινοβουλευτικό έλεγχο επί του περιεχομένου των πρωτοβουλιών.

Στο Λιχτενστάιν, οι λαϊκές πρωτοβουλίες χρησιμοποιούνται λιγότερο συχνά απ' ό τι στη γειτονική Ελβετία. Όσες φορές, ωστόσο, χρησιμοποιήθηκαν δεν επεδίωξαν μόνο την ρύθμιση της ατζέντας, αλλά κυρίως το ξεπέρασμα των αδιεξόδων κατά την κοινοβουλευτική λήψη αποφάσεων, σε σημαντικά θέματα. Οι ψηφοφορίες έχουν προσελκύσει υψηλά ποσοστά συμμετοχής με ένα μέσο όρο πάνω από εβδομήντα τοις εκατό (70%) μεταξύ 1921 και 2010. Επίσης, οι πρωτοβουλίες μάλλον τείνουν να επιτυγχάνουν στις λαϊκές ψηφοφορίες δεδομένου ότι 13 στις 34 πρωτοβουλίες έχουν επιτύχει.

Στην Ιταλία, παρά τον μεγάλο αριθμό των ακυρωτικών πρωτοβουλιών μόνο μερικές έγκυρες λαϊκές ψηφοφορίες είχαν ισχυρή επίπτωση στο κοινωνικό και πολιτικό σύστημα. Η πρώτη ψηφοφορία, το 1974, είχε ως αποτέλεσμα τη διατήρηση του προσφάτως θεσπισθέντος δικαιώματος του διαζυγίου. Το δημοψήφισμα το 1987 απαγόρευε την κατασκευή ενός πυρηνικού σταθμού και με εκείνο που πραγματοποιήθηκε το 1991 μετασχηματίστηκε εν μέρει το εκλογικό σύστημα. Αν και καμία έγκυρη ψηφοφορία δε διεξήχθη μεταξύ του 1995 και του 2010, μερικά ζητήματα πρωτοβουλιών κατείχαν υψηλή θέση στην ατζέντα του εθνικού πολιτικού διαλόγου,

ιδίως όσον αφορά το νομικό καθεστώς των ισχυρών μέσων ενημέρωσης και την επέκταση της εκλογικής μεταρρύθμισης. Η έλλειψη της απαιτούμενης προσέλευσης του εκλογικού σώματος, σε ό,τι αφορά το θεσμό αυτό, προκαλεί απογοήτευση. Ωστόσο, η τάση αυτή αρχίζει να αλλάζει καθώς μέσα στο 2011 πραγματοποιήθηκαν τέσσερα επιτυχή δημοψηφίσματα.

Στα γερμανικά κρατίδια, οι πρωτοβουλίες των πολιτών διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο μόνο στη Βαυαρία και το Αμβούργο με έξι ψηφοφορίες και τρεις έγκυρες και επιτυχείς σε κάθε κρατίδιο. Τα πιο συχνά ζητήματα, που σχετίζονται με δημοκρατικούς θεσμούς, καθώς και στα δύο κρατίδια εισάγεται άμεση δημοκρατία σε τοπικό επίπεδο, είναι η μεταρρύθμιση του εκλογικού νόμου στο Αμβούργο, και η ανεξαρτητοποίηση του συστήματος δημόσιου ραδιοφώνου στην Βαυαρία.

Στην Ουγγαρία, τα κύρια χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος είναι οι θεσμοί της κοινοβουλευτικής κυβέρνησης, καθώς και, στο φόντο του μετασχηματισμού του συστήματος μετά το 1989, μια ισχυρή πόλωση του κομματικού συστήματος με διάφορες αλλαγές των κομματικών πλειοψηφιών. Οι ομάδες της Κοινωνίας των Πολιτών δεν έχουν κάνει κάποιο ισχυρό βήμα. Οι διενέξεις σχετικά με τις κοινωνικές πολιτικές (συντάξεις, υγειονομική περίθαλψη) και άλλες φορολογικές περικοπές, ως συμφέροντα μεγάλων κοινωνικών ομάδων αντιμετωπίζονται μάλλον μέσω κομματικών κινητοποιήσεων. Οι θεσμοί πρωτοβουλιών έγιναν επίσης ένα λειτουργικό μέρος της δυναμικής πόλωσης του κομματικού συστήματος που τελικά οδήγησε στη σαρωτική νίκη το 2010 των Fidezs. Όπως τονίστηκε ανωτέρω, ο θεσμός της γενικά διατυπώμενης πρωτοβουλίας έχει διαδραματίσει έναν περιθωριακό ρόλο στην ουγγρική πολιτική.

Στη Λετονία, τη Λιθουανία και τη Σλοβακία ο ρόλος των πρωτοβουλιών στο πολιτικό σύστημα υπήρξε πολύ περιορισμένος. Στο φόντο του μετασχηματισμού του συστήματος και της εθνικής ανεξαρτησίας μετά το κομμουνιστικό καθεστώς, οι θεσμικές συνθήκες των λαϊκών πρωτοβουλιών είναι μάλλον περιοριστικές. Λόγω της κληρονομηθείσας πολιτικής κουλτούρας, οι οργανισμοί και οι δραστηριότητες της Κοινωνίας των Πολιτών δεν είναι επαρκώς εξελιγμένες. Έτσι, ο θεσμός της πρωτοβουλίας χρησιμοποιείται κυρίως από κόμματα της αντιπολίτευσης ή από πρόσφατα δημιουργημένα κόμματα με στόχο την εκλογική τους κινητοποίηση. Θέματα κοινωνικής πολιτικής, όπως συντάξεις και, εν μέρει, διενέξεις σχετικά με τις εθνικές μειονότητες έχουν εξέχουσα σημασία. Ωστόσο, δεν έχουν υπάρξει πραγματικές επιπτώσεις από την άποψη επιτυχών ψηφοφοριών, το οποίο βεβαίως οφείλεται εν μέρει στο υψηλό ποσοστό συμμετοχής που απαιτείται.

Η Αυστρία έχει γνωρίσει μακρές περιόδους μεγάλων κυβερνητικών συνασπισμών. Από τη δεκαετία του '80, το ακρο-δεξιό Φιλελεύθερο Κόμμα έθεσε υπό αμφισβήτηση τις εδραιωμένες πρακτικές της πολιτικής συναίνεσης και χρησιμοποίησε συχνά τις πρωτοβουλίες για να ορίσει την πολιτική ατζέντα και να κινητοποιήσει τους ψηφοφόρους. Πράγματι, τα πολιτικά κόμματα έχουν συχνά πρωταγωνιστήσει σε εκστρατείες πρωτοβουλιών στην Αυστρία, και ορισμένες από τις πιο προβληθείσες εκστρατείες πρωτοβουλιών ξεκίνησαν από τα τελευταία.

Στην Πολωνία, η γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία βοήθησε στην πραγματοποίηση κάποιων σχετικά σημαντικών οικονομικών και κοινωνικών μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, ακόμη και στην περίπτωση της Πολωνίας, ο θεσμός της πρωτοβουλίας έχει χρησιμοποιηθεί ως επί το πλείστον από παγιωμένες οργανώσεις, όπως οι συνδικαλιστικές. Το πολωνικό σύστημα φαίνεται να παρέχει την πιο σωστή ρύθμιση όσον αφορά τον τρόπο που οι εκπρόσωποι της πρωτοβουλίας μπορούν να συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία. Παρόλα αυτά, πρέπει να δεχτούμε πως ακόμη και στην Πολωνία υπάρχουν ορισμένα κενά στη νομοθεσία.

Στο ισπανικό σύστημα η γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία γίνεται αντιληπτή στο πλαίσιο της αυξημένης αυτονομίας των περιφερειών. Μέχρι στιγμής, η γενικά διατυπούμενη πρωτοβουλία έχει διαδραματίσει έναν μάλλον περιθωριακό ρόλο τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης, παρόλο που, εν προκειμένω, υπάρχει κάποια απόκλιση μεταξύ των περιφερειών. Ωστόσο, υπήρξαν νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες έχουν μειώσει τα διαδικαστικά κατώτατα όρια για την πραγματοποίηση μιας πρωτοβουλίας, για παράδειγμα, επιτρέποντας την ηλεκτρονική υπογραφή, αλλά μέχρι στιγμής οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν έχουν οδηγήσει στην αύξηση των πρωτοβουλιών.

2.6. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας στην Ελλάδα

Ενώ, όπως εναργώς έγινε αντιληπτό, από τη συγκριτική μελέτη που προηγήθηκε, ότι ένας ικανοποιητικός αριθμός ευρωπαϊκών κρατών έχει καθιερώσει και εφαρμόζει το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας, κάτι τέτοιο απουσιάζει από τη χώρα μας, για την οποία μάλιστα θα δεχτούμε ότι δε διακρίνεται από ιδιαίτερα ισχυρή Κοινωνία των Πολιτών. Αξίζει βεβαίως να αναφέρουμε ότι στο παρελθόν έχουν υποβληθεί προτάσεις εισαγωγής του θεσμού, οι οποίες όμως δεν έγιναν δεκτές.

2.6.1. Οι προτάσεις εισαγωγής του θεσμού

Κατά τις εργασίες σύνταξης του Συντάγματος του 1975, είχε υποβληθεί από το ΠΑΣΟΚ και την Ένωση Κέντρου – Νέες Δυνάμεις, πρόταση για τη θέσπιση της απευθυνόμενης στο κοινοβούλιο λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Ειδικότερα, είχε προταθεί η διατύπωση του άρθρου 73 παρ. 1 να έχει ως εξής: *«Το δικαίωμα προτάσεως νόμων ανήκει εις την Βουλήν, την Κυβέρνησιν και εις τον Λαόν. Κατά την τελευταίαν περίπτωση, νομοσχέδιον εισάγεται προς συζήτησιν αν φέρη τας υπογραφάς 20.000 εκλογέων»*⁷⁰.

Και το Νοέμβριο του 2006, ωστόσο, κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της Επιτροπής της Βουλής για την αναθεώρηση του Συντάγματος, το ΠΑΣΟΚ στο πλαίσιο των προτάσεών του για την ενίσχυση της συμμετοχικής δημοκρατίας, έκρινε σκόπιμη την αναθεώρηση του άρθρου 73 και την προσθήκη παραγράφου με την οποία θα εισάγετο ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας και η κοινοβουλευτική ακρόαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για θέματα που την αφορούσαν.

70. Πρακτικά Συνεδριάσεων της Βουλής επί των Συζητήσεων του Συντάγματος, 1975.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρότασή του «Ένας αριθμός πολιτών (π.χ. το 3% του εκλογικού σώματος) μπορεί να υποβάλει στη Βουλή πρόταση νόμου και η Βουλή έχει υποχρέωση να συζητήσει την πρόταση αυτή. Όλα τα συναφή ζητήματα θα ρυθμίζονται λεπτομερώς με σχετικό εκτελεστικό νόμο και τον Κανονισμό της Βουλής που πρέπει να αναθεωρηθεί ανάλογα. Η νομοθετική αρμοδιότητα εξακολουθεί να ανήκει στη Βουλή που ψηφίζει και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας που εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους, όπως προβλέπει το άρθρο 26 παρ. 1 που ανήκει στο σκληρό πυρήνα των μη υποκειμένων προς αναθεώρηση διατάξεων. Το ίδιο όμως το εκλογικό σώμα που αναδεικνύει τη Βουλή μπορεί και πρέπει κατά μείζονα λόγο να συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία ζητώντας τη συζήτηση μιας πρότασης νόμου. Προκειμένου να εφαρμοσθούν ειδικές διαδικασίες διαβούλευσης του νομοθέτη με το χώρο της αυτοδιοίκησης θα πρέπει να προβλεφθεί ρητά σε ειδική παράγραφο ότι τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που αφορούν θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης συνοδεύονται από σχετική γνώμη των θεσμικών εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι θα έχουν επίσης δικαίωμα να ζητούν και προφορική ακρόαση, για την υποστήριξη των απόψεών τους στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή, κατά τις ειδικότερες διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής»⁷¹.

2.6.2. Προσπάθειες κάλυψης του κενού

Όπως ήδη αναφέρθηκε, καμία από τις προτάσεις αυτές που υποβλήθηκαν δεν τελεσφόρησε. Ωστόσο, μέσω της μεγάλης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, αναφορικά με την αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης, που αποτυπώνεται στο κείμενο του νόμου 3852/2010⁷² «Προγράμμα Καλλικράτης» και μέσω του νόμου 4023/2011⁷³ για τη "Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος", διαφαίνονται θετικές προοπτικές προς την ισχυροποίηση μιας διακυβέρνησης βασιζόμενης σε θεσμούς άμεσης, συμμετοχικής και διαβουλευτικής δημοκρατίας. Αξίζει λοιπόν να κάνουμε μια σύντομη αναφορά στους δύο αυτούς νόμους.

2.6.2.1. Ο νόμος 3852/2010 «Προγράμμα Καλλικράτης»

Στην αιτιολογική έκθεση του «Καλλικράτη»⁷⁴, υπάρχουν τα κάτωθι αποσπάσματα που καταδεικνύουν τη συμμετοχική μορφή, που αποπειράται να πάρει η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση:

Ι) «Θεμελιώδη επιλογή συνιστά η αναβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, τόσο με τον εμπλουτισμό συμμετοχικών διαδικασιών, όπως η διαβούλευση, όσο και με τη βελτίωση της αντιπροσώπευσης».

ΙΙ) «Έτσι υλοποιούνται οι συστάσεις της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση ως προς την εφαρμογή στο εσωτερικό των κρατών μελών, αρχών και μηχανισμών διαβούλευσης, συντονισμού, συνεργασίας και αξιολόγησης. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα επίπεδο εξουσίας και προωθείται η συνυπευθυνότητα όλων των επιπέδων διοίκησης. Διασφαλίζεται λοιπόν

71. Πρακτικά της Επιτροπής της Βουλής για την αναθεώρηση του Συντάγματος, 2006.

72. Νόμος 3852/2010, ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010.

73. Νόμος 4023/2011, ΦΕΚ Α' 220/24.10.2011.

74. Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης».

ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται στο εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης. Τέλος, επιδιώκεται η τόνωση της συμμετοχικής δημοκρατίας και της διαφάνειας μέσω της εφαρμογής μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο παρόν σχέδιο νόμου επεκτείνουν τη συνεργασία των αιρετών αρχών με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών με θεσμούς όπως η επιτροπή διαβούλευσης και το συμβούλιο ένταξης μεταναστών».

III) «Η ενσωμάτωση των νέων αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης οδηγεί στην αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, στη διαβούλευση πριν τη λήψη των αποφάσεων, στη διαφανή άσκηση της εξουσίας και στην υποχρεωτική λογοδοσία όποιου ασκεί δημόσια εξουσία, επιβάλλει την επαναξιολόγηση των δημοτικών θεσμών διακυβέρνησης, την αναβάθμιση και τον εμπλουτισμό τους αλλά και την αποκεντρωμένη διάρθρωσή τους, ώστε να επιτρέπουν την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή και εξυπηρέτηση του δημότη».

Οι δε νέοι θεσμοί διαβούλευσης που εισάγονται με το νόμο 3852/2010 είναι τρεις⁷⁵: I) Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76), II) η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 178) και III) το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78).

Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης επιχειρεί να αποτελέσει ένα πραγματικά αποτελεσματικό μέσο συμμετοχής της κοινωνίας, στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, χωρίς αποκλεισμούς και αδιαφάνεια. Η τελευταία, η οποία συγκροτείται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του και εκδίδεται εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών, έχοντας διάρκεια θητείας που δεν υπερβαίνει τα δύομιση έτη, αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας, όπως:

- α) των τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων,
- β) των επιστημονικών συλλόγων και φορέων,
- γ) των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών,
- δ) των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα,
- ε) των ενώσεων και συλλόγων γονέων,
- στ) των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων,
- ζ) των εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων πολιτών,
- η) άλλων οργανώσεων και φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών,
- θ) εκπρόσωποι των τοπικών συμβουλίων νέων και
- ι) δημότες.

Ο συνολικός αριθμός των μελών της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου, μπορεί να είναι από είκοσι πέντε (25) έως πενήντα (50) μέλη. Σε ποσοστό ένα τρίτο (1/3) του συνολικού αριθμού των μελών εκπροσώπων φορέων ορίζονται επιπλέον μέλη, μετά από κλήρωση, δημότες εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους καθώς και όσοι είναι εγγεγραμμένοι στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους. Είναι σημαντικό ότι η κλήρωση προσθέτει τον ανεξέλεγκτο παράγοντα της τύχης αλλά και των ίσων ευκαιριών για τη συμμετοχή όλων των δημοτών.

75. Αρβανίτης, Αλέξιος (2011), Διπλωματική Εργασία με τίτλο «Οι συμμετοχικοί θεσμοί του Προγράμματος Καλλικράτης. Ο ρόλος και η σημασία της δημόσιας διαβούλευσης στην τοπική αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης .

Ο χαρακτήρας βέβαια της εν λόγω Επιτροπής είναι καθαρά γνωμοδοτικός. Όμως, ο αποδυναμωμένος αυτός ρόλος της, ωστόσο, αντισταθμίζεται από την ευρύτητα των θεμάτων αρμοδιότητας που αυτή επιλαμβάνεται, αφού καλύπτει όλα τα ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος ανεξαρτήτως κρισιμότητας και είδους.

Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης συνιστάται σε κάθε περιφέρεια, με απόφαση του περιφερειάρχη, η οποία εκδίδεται εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των περιφερειακών αρχών. Η θητεία της Επιτροπής ακολουθεί τη θητεία των περιφερειακών αρχών και αποτελείται από τους δημάρχους της περιφέρειας, καθώς και από εκπροσώπους:

- α) των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων,
- β) των επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, συλλόγων και φορέων,
- γ) των συνεταιριστικών οργανώσεων,
- δ) της αποκεντρωμένης διοίκησης στην οποία υπάγεται η περιφέρεια,
- ε) των κρατικών υπηρεσιών που έχουν την έδρα τους στην περιφέρεια,
- στ) οργανώσεων και φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών στην περιφέρεια και
- ζ) πολίτες.

Ο συνολικός αριθμός των μελών της Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου, είναι τριάντα πέντε (35) έως εξήντα (60) μέλη. Και εδώ ο χαρακτήρας της Επιτροπής αυτής είναι γνωμοδοτικός και ισχύει το ίδιο ποσοστό (1/3) των μελών που μετέχουν κατόπιν κληρώσεως, όπως και στην Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης.

Επίσης, επισημαίνεται ότι, όπως ορίζεται στις διατάξεις των προαναφερόμενων άρθρων 76 και 178, η διατύπωση γνώμης από τις ως άνω συγκροτημένες, κατά περίπτωση, επιτροπές διαβούλευσης (Δημοτική και Περιφερειακή) επιτρέπει ωσαύτως και την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, μέσω διαδικτύου, κάτι που υποδεικνύει το έντονο ενδιαφέρον της Πολιτείας για το συγκεκριμένο εργαλείο.

Τέλος, με την προαναφερόμενη διάταξη του άρθρου 78 πραγματοποιείται, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, μόνο σε επίπεδο δήμου, ένα πολιτισμικό άνοιγμα, με την πρόβλεψη ίδρυσης Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών, μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου του οικείου Δήμου. Και αυτό το όργανο είναι γνωμοδοτικό – συμβουλευτικό, αλλά έχει παράλληλα το ρόλο της ένταξης των μεταναστών στη τοπική κοινωνία. Έργο των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Επίσης, έργο του Συμβουλίου αυτού αποτελεί και η διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και σύσφιξης διεθνικών και διαπολιτισμικών σχέσεων.

2.6.2.2. Ο νόμος 4023/2011 για τη "Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος"

Σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος⁷⁶, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα στις εξής δύο περιπτώσεις :

I) Για κρίσιμο εθνικό θέμα. Στην περίπτωση αυτή η πρόταση υποβάλλεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και η απόφαση λαμβάνεται από τη Βουλή με απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών της, δηλαδή 151 βουλευτές και

II) Για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, πλην των δημοσιονομικών. Εδώ η πρόταση υποβάλλεται από τα 2/5 του συνόλου των βουλευτών, δηλαδή τουλάχιστον 120 βουλευτές και η Βουλή λαμβάνει απόφαση με την πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών της, δηλαδή 180. Στην περίπτωση δε, που το νομοσχέδιο υπερψηφιστεί, ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 42 παρ. 1 του Συντάγματος, δηλαδή έκδοση και δημοσίευση του νομοσχεδίου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εντός μηνός, με δυνατότητα αναπομπής του στη Βουλή .

Ο νόμος 4023/2011 για τη "Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος", εξειδικεύει και προσδιορίζει τη διαδικασία για την εφαρμογή του άρθρου 44 παρ. 2 θέτοντας συγκεκριμένα τους όρους της διαδικασίας για την διεξαγωγή δημοψηφισμάτων⁷⁷.

Αρχικά αξίζει να παρατηρήσουμε πως ο παρών νόμος δεν προσδιορίζει εννοιολογικά το «κρίσιμο εθνικό θέμα» και το «σοβαρό κοινωνικό ζήτημα» Πάντως, για την έννοια του "δημοσιονομικού νομοσχεδίου" υπάρχουν κρίσιμες παρατηρήσεις στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής⁷⁸ :

*‘‘Παρατηρείται, κατ’ αρχάς, ότι δημοσιονομικό δεν είναι κάθε νομοσχέδιο που συνεπάγεται δημοσιονομική επιβάρυνση, δεδομένου ότι όλα σχεδόν τα νομοσχέδια έχουν τέτοιες επιπτώσεις. Ως δημοσιονομικά νοούνται, εν προκειμένω, τα *stricto sensu* δημοσιονομικά νομοσχέδια των άρθρων 78-80 του Συντάγματος, που συνθέτουν το έκτο κεφάλαιο του Γ’ Τμήματος του Συντάγματος, καθώς και όσα έχουν αποκλειστικώς ή προεχόντως δημοσιονομικό χαρακτήρα. Περαιτέρω, επισημαίνεται η εγγενής αοριστία των εννοιών «κρίσιμο εθνικό θέμα» και «ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα», η οποία καθιστά ευρεία τη διακριτική ευχέρεια της Βουλής. Σε κάθε περίπτωση, οι έννοιες δύνανται να τέμνονται, καθώς το κρίσιμο εθνικό θέμα μπορεί να αποτελεί και «σοβαρό κοινωνικό ζήτημα» ή να ρυθμίζεται με ψηφισμένο νομοσχέδιο ή να πρόκειται να ρυθμισθεί νομοθετικώς’’.‘’*

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του εν λόγω νόμου, ο ψηφοφόρος καλείται να εκφράσει την προτίμησή του στο ερώτημα ή στα ερωτήματα, που καθορίζονται στην απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, με την οποία γίνεται δεκτή η πρόταση για το δημοψήφισμα.

76. Σύνταγμα του 1975, όπως αναθεωρήθηκε το 1986, το 2001 και το 2008, ΦΕΚ Α΄ 120/27.6.2008.

77. Άρθρο 1 του νόμου 4023/2011.

78. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου σχετικά με τη "Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος".

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 10 του ίδιου νόμου, με κριτήριο τη θέση τους στο ερώτημα ή στα ερωτήματα που τίθενται στην κρίση των ψηφοφόρων, τα πολιτικά κόμματα, οι ενώσεις προσώπων, οι επαγγελματικές ή οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και κάθε άλλη οργάνωση της Κοινωνίας των Πολιτών συμμετέχουν στην αντίστοιχη «Επιτροπή Υποστήριξης», ενημερώνοντας με δήλωσή τους τον Υπουργό Εσωτερικών εντός τριών ημερών από την προκήρυξη του δημοψηφίσματος. Σε αυτές τις Επιτροπές Υποστήριξης κατανέμεται ο χρόνος προβολής σε ραδιοτηλεοπτικά μέσα ενημέρωσης και σε υπαίθριους χώρους, κατά τους ορισμούς του άρθρου 9. Οι Επιτροπές Υποστήριξης διορίζουν τους εκλογικούς αντιπροσώπους τους στα εκλογικά τμήματα της χώρας, από έναν σε κάθε τμήμα για κάθε Επιτροπή.

Σχετικά με τις "Επιτροπές Υποστήριξης", στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής παρατηρούνται τα εξής:

‘‘Επισημαίνεται, κατ’ αρχάς, ότι, από τη διατύπωση της διάταξης συνάγεται ότι μία μόνον «Επιτροπή Υποστήριξης» ανά απάντηση δύναται να συσταθεί, ενώ δεν διευκρινίζεται εάν μπορεί να συσταθεί «Επιτροπή Υποστήριξης» υπέρ του λευκού. Περαιτέρω, δεδομένης της αρχής της υποχρεωτικότητας της ψήφου (άρθρο 52 παρ. 5 του Συντάγματος), σημειώνεται ότι δεν δύναται να συσταθεί «Επιτροπή Υποστήριξης» υπέρ της μη συμμετοχής στην ψηφοφορία. Τέλος, ερωτάται εάν η συμμετοχή στις «Επιτροπές Υποστήριξης» αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου τα πολιτικά κόμματα, οι ενώσεις προσώπων, οι επιστημονικές, οι επαγγελματικές ή οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και κάθε άλλη οργάνωση της Κοινωνίας των Πολιτών να συμμετάσχουν στο δημόσιο διάλογο επί του ερωτήματος (ή των ερωτημάτων) που τίθενται σε ψηφοφορία, συμφώνως προς το άρθρο 5 του Νσχ. Το ζήτημα χρειάζεται, ενδεχομένως, να διευκρινισθεί και εκ του ότι, συμφώνως προς το άρθρο 10 παρ. 3 του Νσχ, «Ο χρόνος που διατίθεται με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 9 για την προβολή μηνυμάτων και την παρουσίαση της δραστηριότητας, καθώς επίσης οι χώροι υπαίθριας προβολής της παραγράφου 5 του άρθρου 9 κατανέμονται μεταξύ όσων συμμετέχουν στην αντίστοιχη «Επιτροπή Υποστήριξης» με απόφασή τους».’’

Περαιτέρω, το άρθρο 16 του παραπάνω νόμου απαντά πλέον ξεκάθαρα στο αν η πρώτη μορφή δημοψηφίσματος οδηγεί σε «δεσμευτικό» ή «συμβουλευτικό» αποτέλεσμα. Σύμφωνα με το νόμο, και οι δύο μορφές δημοψηφίσματος οδηγούν σε δεσμευτικό αποτέλεσμα, εάν, για την πρώτη μορφή συμμετάσχει το 40% του εκλογικού σώματος και, εάν, για την δεύτερη μορφή συμμετάσχει το 50% του εκλογικού σώματος. Ως προς το θέμα αυτό της δεσμευτικότητας του αποτελέσματος επί ερωτήματος για κρίσιμο εθνικό θέμα η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής εξέφρασε την εξής ένσταση :

‘‘υπό την εκδοχή ότι το δημοψήφισμα του άρθρου 44 παρ. 2 εδ. α' είναι συμβουλευτικό και δεν παράγει κανόνες δικαίου, η χρήση του όρου «δεσμευτικό» είναι, ενδεχομένως, νομικώς άστοχη. Περαιτέρω, εγείρεται προβληματισμός ως προς το εάν σε καθαρώς συμβουλευτική μορφή δημοψηφίσματος, που δεν παράγει έννομα αποτελέσματα, δύναται να προβλέπεται ποσοστό συμμετοχής.’’

Τέλος, κατά το άρθρο 20 του άνω σημειούμενου νόμου ο έλεγχος του κύρους του δημοψηφίσματος και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας ανήκει στην αρμοδιότητα του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 100 του Συντάγματος.

3. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

3.1. Οι ρυθμίσεις του πρωτογενούς δικαίου

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία υπεγράφη στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ) και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣυνθΕΚ), την οποία μετονομάζει σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ), ορίζει για πρώτη φορά τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης⁷⁹, αφιερώνοντας ένα ολόκληρο κεφάλαιο που φέρει τον τίτλο «Διατάξεις περι δημοκρατικών αρχών».

3.1.1. Η δημοκρατική αρχή

«...Χρώμεθα γαρ πολιτεία και όνομα μεν δια το μη ες ολίγους
αλλ' ες πλείονας οικείν δημοκρατία κέκληται...»

Θουκυδίδης, Ιστορίαι, ΙΙ, 37

Είναι γεγονός ότι μόνο δημοκρατικά κράτη συγκρότησαν τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ήδη από την ίδρυσή τους και μόνο δημοκρατικά κράτη έγιναν μέχρι σήμερα δεκτά στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η στάση δε που επέδειξαν οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες έναντι της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Ελλάδος, την εποχή που τα κράτη αυτά τελούσαν υπό δικτατορικά καθεστώτα, συνηγορεί υπέρ του επιχειρήματος αυτού⁸⁰.

Ωστόσο, ο πραγματικά ιδιότυπος χαρακτήρας του μορφώματος που ονομάζεται Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού το τελευταίο δεν ομοιάζει με κανένα υπάρχον πρότυπο πολιτειακής οργάνωσης, δυσχεραίνει το χαρακτηρισμό της ενωσιακής θεσμοθεσίας, ενώ η αναπόφευκτη αλληλεξάρτηση της ενωσιακής και των εθνικών εννόμων τάξεων δημιουργεί ερωτηματικά, ιδίως σε σχέση με τη νομιμοποίηση των ενωσιακών θεσμών και τη λειτουργία της δημοκρατικής αρχής⁸¹.

Ιστορικά, είναι άξιο μνείας ότι στις ιδρυτικές Συνθήκες δεν υπήρχε αναφορά στη δημοκρατική αρχή είτε ως οργανωτικής βάσης είτε έστω ως προγραμματικού σκοπού⁸², ενώ τα δημοκρατικά εχέγγυα κατά τη περίοδο αυτή απουσίαζαν και από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, που βρισκόταν στις απαρχές της, με την τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα να βασίζεται σε μια σιωπηρή συμφωνία των πολιτών στις ευρωπαϊκές επιλογές των εθνικών ηγεσιών, στην επονομαζόμενη δηλαδή «συγκαταβατική συναίνεση» (permissive consensus).

79. Μούσης, Νίκος (2011), *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, 13^η ενημερωμένη έκδ., Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σελ. 179.

80. Σαχπεκίδου, Ευγενία (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 142.

81. Γιαταγάνας, Ξενοφών (2009), Υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Μια συζήτηση σε εξέλιξη, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (2) : σελ. 345.

82. Κοντιάδης, Ξενοφών (2003), Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 251.

Η νομιμοποίηση δηλαδή της Κοινότητας την περίοδο αυτή προερχόταν κυρίως από τη δημιουργία μιας «κοινότητας ασφάλειας» και από τους ταχύτατους ρυθμούς μεγέθυνσης της ευρωπαϊκής οικονομίας⁸³.

Χρειάστηκε η πάροδος τριάντα χρόνων και η θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), στο προοίμιο της οποίας γίνεται πρώτη φορά αναφορά στην ανάγκη «να προωθήσουν τα κράτη από κοινού τη δημοκρατία»⁸⁴ ενώ η δημοκρατική αρχή εισήχθη ρητά ως βασική οργανωτική αρχή στο θεσμικό οικοδόμημα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ⁸⁵. Η αποδυνάμωση πάντως της ήπιας αυτής συναίνεσης που αναφέρθηκε ανωτέρω και η ανάδυση στη θέση της μιας νέας προβληματικής για τον εκδημοκρατισμό της Ένωσης, με επίκεντρο την κοινωνική της νομιμοποίηση και την ανάγκη διασφάλισης συνθηκών δημοκρατικής πολιτικής πέραν του εθνικού κράτους, διαφάνηκε από τις αρχές της δεκαετίας του '90⁸⁶.

Είναι πάντως άξιο λόγου το γεγονός ότι η δημοκρατία, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής εννόμου τάξεως, αρθρώνεται μεν ως δέσμη ειδικότερων αρχών χωρίς όμως να διατυπώνεται ποτέ⁸⁷. Δυστυχώς, το τελικό κείμενο του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης, το οποίο θα αποτελούσε λαμπρή εξαίρεση, δεν έφερε ως προμετωπίδα το περίφημο απόσπασμα του Θουκυδίδη από τον Επιτάφιο του Περικλέους, το οποίο υπήρχε, ωστόσο, στο κείμενο που κατατέθηκε στη Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης⁸⁸.

Σε ότι αφορά τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη⁸⁹ και αυτή εντάσσει τη δημοκρατία μεταξύ των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης με ρητή αναφορά τόσο στο προοίμιό της όσο και στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας....*»

Η διακηρυκτική προσήλωση, ωστόσο, στην αρχή της δημοκρατίας δεν αρκεί αν ελλείπει η ουσιαστική εφαρμογή της αρχής αυτής κυρίως από τη λειτουργία των ενωσιακών οργάνων αλλά και από όλο το φάσμα των λειτουργιών του συστήματος εν γένει. Αν δε, νοήσουμε τη δημοκρατία όχι ως μια τυπική διαδικασία εκλογής των κρατικών οργάνων από το λαό αλλά ως μια ουσιαστική συμμετοχή του πολίτη στη λήψη των αποφάσεων και τη λειτουργία των θεσμών εν γένει, στοιχειοθετείται το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης⁹⁰.

83. Λάβδας Κ.- Χρυσόχου Δ. (2005), Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, *Πολιτική Επιστήμη*, (1) : σελ. 138.

84. Κοντιάδης, Ξενοφών (2003), *οπ.*, σελ. 251.

85. Παπαγιάννης, Δονάτος (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η εκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 62.

86. Λάβδας Κ.- Χρυσόχου Δ. (2005), *οπ.*, σελ. 138.

87. Σκανδάμης, Νίκος (2009), Δημοκρατική διακυβέρνηση σε κοινωνία αγοράς : διλήμματα του ευρωπαϊκού παραδείγματος · Εισαγωγικές σκέψεις, *Ευρωπαϊών Πολιτεί*α, (2) : σελ. 309.

88. Σαχτεκίδου, Ευγενία (2011), *οπ.*, σελ. 144.

89. Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 83/1, 30.3.2010.

90. Παπαγιάννης, Δονάτος (2011), *οπ.*, σελ. 62.

Στοιχεία που συνθέτουν το έλλειμμα θα λέγαμε ότι είναι η ασαφής διάκριση της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας και η έλλειψη ενός πλήρους νομιμοποιημένου οργάνου, που θα ασκεί τη νομοθετική εξουσία αλλά και τον αποτελεσματικό δημοκρατικό έλεγχο της εκτελεστικής. Ειδικότερα, σκιαγραφώντας το πλαίσιο της θεσμικής λειτουργίας της ΕΕ θα δεχτούμε ότι η μη αναγνώριση του τεκμηρίου νομοθετικής αρμοδιότητας υπέρ του Κοινοβουλίου, του οργάνου που διαθέτει τον ισχυρότερο βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης, αφού τα μέλη του εκλέγονται άμεσα, αποτελεί αναμφίβολα σημείο αδυναμίας του ενωσιακού οικοδομήματος. Η αναγνώριση βέβαια αυτή προς το Κοινοβούλιο θα σήμαινε ουσιαστική πραγμάτωση της αρχής «one man one vote», μια αρχής που παραβιάζεται ως προς τον αριθμό των βουλευτών με τον οποίο εκπροσωπούνται τα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹¹.

Επίσης, αδύναμο σημείο συνιστά η μη άμεση νομιμοποίηση του έτερου νομοθετικού οργάνου, του Συμβουλίου των υπουργών, το οποίο αντλεί τη νομιμοποίησή του έμμεσα από τις δημοκρατικές κυβερνήσεις των κρατών μελών⁹².

Ακόμη, έλλειμμα δημοκρατίας μπορούμε να εντοπίσουμε στην πολυπλοκότητα της διαδικασίας με την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει, καθώς και στην αδιαφάνεια και μυστικότητα που διέπει τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων⁹³.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας πάντως, υπακούοντας στις φωνές των υποστηρικτών, που τονίζουν την ανάγκη ύπαρξης μεγαλύτερου βαθμού νομιμοποίησης, καθώς και ενδυνάμωσης των οργάνων συμμετοχής των πολιτών, επικαλούμενοι την ιδέα μιας ισχυρής δημοκρατίας αντιτιθέμενης σε μια ισχνή δημοκρατία⁹⁴, αναμφισβήτητα κάνει ένα μεγάλο και θετικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή.

Ειδικότερα, μετά το ναυάγιο της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, λόγω των αρνητικών δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και την Ολλανδία, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, απεκδύομενη όλα τα συμβολικά στοιχεία (ύμνο, σημαία κλπ) του Συντάγματος, διατηρώντας όμως τις ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις του⁹⁵, θέτει ένα θεσμικό πλαίσιο σημαντικά ανανεωμένο, αποτελεσματικότερο και κυρίως δημοκρατικότερο⁹⁶.

3.1.2. Η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας

Σύμφωνα με τον R.A. Dahl, το δημοκρατικό πολίτευμα γίνεται σήμερα αντιληπτό, όχι υπό τη μορφή της συνελεύσεως στα πλαίσια της πόλης-κράτους, αλλά ως αντιπροσωπευτική δημοκρατία στα πλαίσια του έθνους-κράτους⁹⁷.

91. Παπαγιάννης, Δονάτος (2011), οπ., σελ. 62-64.

92. Παπαγιάννης, Δονάτος (2011), οπ., σελ. 63.

93. Παπαγιάννης, Δονάτος (2011), οπ., σελ. 64.

94. Font, Nuria (1998), *New instruments of citizen participation*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, p. 4.

95. Παπαγιάννης, Δονάτος (2011), οπ., σελ. 34.

96. Μποτόπουλος, Κώστας (2008), Από τον ένα σταθμό στον άλλο (μέσω Συντάγματος): Μια συγκριτική ανάλυση της Συνθήκης της Λισαβόνας, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (1) : σελ. 277.

97. Dahl, R.A (1994), *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, *Political Science Quarterly*, **109**, (I): p. 25.

Η πολιτική λοιπόν αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, που διαμορφώθηκε στην Ευρώπη, κυρίως κατά τον 18^ο αιώνα, συνιστά τον σύγχρονο τρόπο διάρθρωσης του δημοκρατικού πολιτεύματος σε όλα τα κράτη μέλη, αλλά και σε όλα τα δημοκρατικά κράτη του κόσμου, φυσικά, με διάφορες παραλλαγές. Η σημασία της αναδεικνύεται τόσο στο άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ όσο και στο κείμενο της Χάρτας του Παρισιού του Νοεμβρίου του 1990⁹⁸.

Στα πλαίσια της ενωσιακής έννομης τάξης, το Δικαστήριο σε δύο αποφάσεις του 1980, *Roquette Freres*⁹⁹ και *Maizena*¹⁰⁰, έκρινε ότι « *Η διαβούλευση αποτελεί το μέσο που επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που θέλησε η Συνθήκη. Αποτελεί την αντανάκλαση, έστω και περιορισμένη, στο επίπεδο της Κοινότητας, της θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής κατά την οποία οι λαοί μετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως*», ορίζοντας συνοπτικά και με ενάργεια την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας διακηρύσσει ότι « *η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία*»¹⁰¹. Ταυτόχρονα στο ίδιο άρθρο λαμβάνεται πρόνοια να ικανοποιηθεί η αντιπροσωπευτικότητα τόσο στη συνταγματική όσο και στη διεθνική της διάσταση¹⁰², εισάγοντας το σύστημα της διττής νομιμοποίησης. Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα, στο επίπεδο της Ένωσης, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η θέση του οποίου ισχυροποιείται έτι περισσότερο¹⁰³, ενώ τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους. Οι κυβερνήσεις και οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, είναι με τη σειρά τους δημοκρατικά υπόλογοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων είτε έναντι των πολιτών τους¹⁰⁴.

Παρατηρούμε ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας αναβαθμίζει το ρόλο των πολιτών της Ένωσης καθώς για πρώτη φορά σε θεσμικό κείμενο της Ένωσης αναγνωρίζεται ρητά ότι οι πολίτες της Ένωσης αποτελούν τη μία από τις δύο βασικές πηγές νομιμοποίησης της Ένωσης. Η άλλη πηγή νομιμοποίησης είναι τα κράτη μέλη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πλέον χαρακτηρίζεται ως το όργανο που « *απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης*» και όχι από « *αντιπροσώπους των λαών των κρατών μελών που έχουν συνενωθεί στην Κοινοτήτα*», όπως όριζε το άρθρο 189 της ΣυνθΕΚ. Οι λαοί λοιπόν των κρατών μελών, ως πρωτογενής πυλώνας νομιμοποίησης της ΕΕ μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αντικαθίστανται από τους πολίτες της Ένωσης που συνιστούν πλέον ένα νέο πολιτικό σώμα (body politic) στο οποίο εδράζεται η ΕΕ¹⁰⁵.

98. Σαχπεκίδου, Ευγενία (2011), οπ., σελ. 146.

99. ΔΕΚ, 29.10.1980, SA Roquette Freres, 138/79, Συλλογή, ελλ. ειδ. έκδ. 1980, τ. ΙΙΙ, σελ. 359, σκ. 34.

100. ΔΕΚ, 29.10.1980, Maizena GmbH, 139/79, Συλλογή, ελλ. ειδ. έκδ. 1980, τ. ΙΙΙ, σελ. 359, σκ. 34.

101. Άρθρο 10 παρ. 1 ΣυνθΕΕ.

102. Παπαγιάννης, Δανάτος (2011), οπ., σελ. 65.

103. Φραγκάκης, Νίκος (2008), Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη» και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (1): σελ. 14.

104. Άρθρο 10 παρ. 2 ΣυνθΕΕ.

105. Μαριάς, Επαμεινώνδας (2008), Συνθήκη της Λισαβόνας : Από την υπερεθνική κοινωνία των ιδιωτών στον ευρωπαϊκό δήμο ; , *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (1): σελ. 63-64.

Ως πολίτης της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 9 ΣυνθΕΕ, το οποίο πρωτίστως διακηρύσσει το σεβασμό της Ένωσης προς την αρχή της ισότητας των πολιτών της, καθώς και τη δέσμευση της Ένωσης ότι οι τελευταίοι «*τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της*», ορίζεται κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους. Η ίση μεταχείριση λαμβάνει τη σημασία της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και άρα θα πρέπει να συνδυαστεί τόσο με την ιδιότητα του πολίτη όσο και με την ιθαγένειά της¹⁰⁶. Στο τελευταίο εδάφιο του αυτού άρθρου διατυπώνεται πως η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά.

Στα πολιτικά κόμματα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ανατίθεται ένα σημαντικό και συνάμα δύσκολο καθήκον, αφού τα τελευταία καλούνται να «*συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης*»¹⁰⁷. Ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων και σε ενωσιακό επίπεδο είναι αναμφισβήτητα σημαντικός, όμως δε μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητικός στο παρόν στάδιο, αφού τόσο η διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης όσο και ο ευρωπαϊκός δημόσιος πολιτικός διάλογος βρίσκονται ακόμη σε πρώιμο στάδιο¹⁰⁸.

3.1.3. Η αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας

Ο όρος «συμμετοχική δημοκρατία» προέρχεται από τη σύγχρονη πολιτική και συνταγματική επιστήμη και αποτελεί προσπάθεια ενεργοποίησης νέων παραγόντων, προκειμένου να καλυφθούν τα ελλείμματα της σημερινής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας¹⁰⁹.

Ειδικότερα, σε μία προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού της συμμετοχικής δημοκρατίας θα ορίζαμε την τελευταία ως τη μορφή εκείνη της δημοκρατίας που δίνει ξεχωριστό βάρος στη συμμετοχή του πολίτη που επιμένει εμφατικά ότι ο πολίτης οφείλει να έχει ο ίδιος την άμεση εμπειρία και τη συνειδητοποίηση αυτής της συμμετοχής που παραπέμπει σε μια νέα αντίληψη για την πολιτική ευθύνη που αναλαμβάνει ο ίδιος ο πολίτης απέναντι στο άτομό του και το κοινωνικό σύνολο¹¹⁰.

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι η συμμετοχική δημοκρατία προβάλλει το μοντέλο του ενεργού πολίτη. Υποστηρίζει δηλαδή ότι ο μέσος άνθρωπος είναι γενικώς ικανός να συμμετέχει στις κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες ή ότι θα μπορούσε πάντως να αποκτήσει αυτή την ικανότητα μέσα από οργάνωση της διαδικασίας που διαμορφώνει την πολιτική βούληση. Η πρόκληση μάλιστα αυτή να υπάρξουν οι διαδικασίες αυτογνωσίας και ωρίμανσης, μέσα από τις οποίες οι πολίτες αποκτούν γνώση και περισσότερη ευαισθησία για τα ζητήματα της κοινότητας έχει χαρακτηριστεί ως η θέση του «αυτο-μετασχηματισμού»¹¹¹. Αυτό που προτείνεται σύμφωνα με το Schmidt είναι «*η μεταμόρφωση του πολίτη σε πολιτικό υποκείμενο, μέσα από τη διαδικασία συμμετοχής, διαλόγου, και δημόσιας διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης*»¹¹².

106. Σαχπεκίδου, Ευγενία (2011), οπ., σελ. 145.

107. Άρθρο 10 παρ. 4 ΣυνθΕΕ.

108. Σαχπεκίδου, Ευγενία (2011), οπ., σελ. 147.

109. Σαχπεκίδου, Ευγενία (2011), οπ., σελ. 147.

110. Δαμανάκη, Μαρία (2004), *Συμμετοχική Δημοκρατία: Εγχειρίδιο για ενδιαφερόμενους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σελ. 28.

111. Δαμανάκη, Μαρία (2004), οπ., σελ. 29.

112. Schmidt, M.G.(2004), *Θεωρίες της δημοκρατίας*, Αθήνα, εκδ. Σαββάλα, σελ. 286.

Αξίζει να αναφέρουμε ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο το ζήτημα της άμεσης συμμετοχής των πολιτών είχε τεθεί ήδη από το 1949, όταν ο τότε Γάλλος Πρόεδρος Charles de Gaulle, στα πλαίσια της συζήτησης που είχε αρχίσει σχετικά με τη δημιουργία της Ένωσης Άνθρακα και Χάλυβα, είχε δηλώσει ότι κατά τη γνώμη του: «η οργάνωση της Ευρώπης θα πρέπει να προχωρήσει από την ίδια την Ευρώπη. Θεωρώ ότι η αρχή πρέπει να γίνει με τη λαϊκή ψήφο όλων των ελεύθερων Ευρωπαίων»¹¹³. Λαϊκή ψήφο στην Ευρώπη, ως ιδρυτική πράξη της πολιτικής Ευρώπης, ήταν αυτό που είχε οραματιστεί και ο Ιταλός φεντεραλιστής Altiero Spinelli το 1964, όταν πρότεινε τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος που θα έπρεπε να επικυρωθεί από το λαό άμεσα¹¹⁴.

Οι διατάξεις περί συμμετοχικής δημοκρατίας που εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ενισχύουν την αναζήτηση μιας ευρωπαϊκής «διακυβέρνησης», η οποία δίνει έμφαση στη διαφάνεια, στον έλεγχο και τη συμμετοχή των πολιτών στις διοικητικές αποφάσεις, θεσμοθετώντας ένα δικαίωμα στη συμβουλευτική συμμετοχή, αυτό που χαρακτηρίζουμε μερικές φορές «δικαίωμα διαβούλευσης ή διαδικασίας»¹¹⁵.

Στο ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα, η συμμετοχική δημοκρατία, επιτρέπει την – χωρίς μεσολάβηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - άμεση συμμετοχή της Κοινωνίας των Πολιτών και των αντιπροσωπευτικών οργάνωσών τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Πρόκειται θα λέγαμε για μια ιδιαίτερη μορφή συμμετοχής στη νομοπαραγωγική διαδικασία, η οποία παρά τη μη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καταλήγει στη θέσπιση κανόνων δικαίου¹¹⁶.

Συγκεκριμένα, η Συνθήκη της Λισαβόνας διακηρύσσει στη παρ. 3 του άρθρου 10 ΣυνθΕΕ ότι «κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης» και συνεχίζει «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες». Η τελευταία αυτή φράση στοιχειοθετεί τη λεγόμενη κάθετη επικουρικότητα (devolutionary subsidiarity)¹¹⁷.

Το επόμενο άρθρο 11 ΣυνθΕΕ, καταγράφει μια σειρά από υποχρεώσεις με τις οποίες βαρύνονται τα θεσμικά όργανα. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ. 1 τα θεσμικά όργανα πρέπει, με τα κατάλληλα μέσα, να δίδουν στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης, ενώ σύμφωνα με την παρ. 2 τα ίδια οφείλουν να διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την Κοινωνία των Πολιτών. Η δε διασφάλιση της συνοχής και της διαφάνειας των δράσεων της Ένωσης, κατά την παρ. 3, επιβάλλει τη διεξαγωγή ευρέων διαβουλεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

113. Charles de Gaulle (1970), *Discours Et Messages: Dans L' Attente Février 1946- Avril 1958*, Paris, Plon, Vol. II, p. 309.

114. Kaufmann, Bruno (2012), Transnational ‘ Babystep’ :The European Citizens’ Initiative, *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 230.

115. Πλιάκος, Αστέρης (2012), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης : θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο*, Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 76-77.

116. Χριστιανός, Βασίλης (2009), Η συμμετοχική δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Καταγωγή και νομολογιακή αντιμετώπιση, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (2) : σελ. 338.

117. Σκανδάμης, Νίκος (2009), οπ., σελ. 309.

Η σημαντικότερη, κατά τη γνώμη μου, καινοτομία της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης και ταυτόχρονα αντικείμενο μελέτης του παρόντος πονήματος αναγράφεται στην παρ. 4 του άρθρου 11 ΣυνθΕΕ και εντάσσεται σαφώς στο πεδίο της συμμετοχικής δημοκρατίας. Η εν λόγω διάταξη εισάγει το θεσμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας στους πολίτες της Ένωσης, υπό την ονομασία Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών (ΕΙΠΠ) – European Citizens' Initiative (ECI)¹¹⁸.

Ειδικότερα σ' αυτή προβλέπεται ότι πολίτες της Ένωσης, εφόσον αριθμούν τουλάχιστον ένα εκατομμύριο και είναι υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Παρατηρούμε δηλαδή ότι, για πρώτη φορά, αναγνωρίζεται ως δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης η συμμετοχή τους σε μια διαδικασία, που τους παρέχει τη δυνατότητα να προσεγγίζουν απευθείας με αίτημά τους την Επιτροπή, καλώντας τη να υποβάλει πρόταση έκδοσης νομικής πράξης, μιας δυνατότητας παρόμοιας με το δικαίωμα που εκχωρείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δυνάμει του άρθρου 225 ΣυνθΛΕΕ και στο Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 241 της ΣυνθΛΕΕ.

Περαιτέρω, στην ως άνω διάταξη ορίζεται ότι οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας πολιτών, συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών από τα οποία οι πολίτες πρέπει να προέρχονται, καθορίζονται σε κανονισμό που εκδίδεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής.

3.2. Οι ρυθμίσεις του παραγώγου δικαίου – Ο Κανονισμός 211/2011¹¹⁹

Η σημασία του νέου αυτού εργαλείου, που προβλέπει η ίδια η Συνθήκη, είναι αναμφισβήτητη τεράστια. Η Επιτροπή αφού χαιρέτησε την εισαγωγή του θεσμού της πρωτοβουλίας πολιτών¹²⁰, αναφέρθηκε στην προστιθέμενη αξία της. Ειδικότερα, δέχτηκε ότι το εργαλείο αυτό θα ενισχύσει το λόγο των πολιτών, αναγνωρίζοντάς τους το δικαίωμα να καλέσουν απευθείας την Επιτροπή να αναλάβει νέες πολιτικές πρωτοβουλίες.

118. Αξίζει πάντως να αναφέρουμε ότι για το ευρύτερο ευρωπαϊκό κοινό η ΕΙΠΠ είχε εισέλθει στο προσκήνιο ήδη από τον Ιούνιο του 2003. Ειδικότερα, την Πέμπτη 12 Ιουνίου 2003 η «Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης», ένα σώμα που είχε συσταθεί κατόπιν απόφασης που είχε ληφθεί το Δεκέμβριο του 2001 κατά τη Σύνοδο Κορυφής του Laeken με αποκλειστικό σκοπό να συντάξει το σχέδιο του πρώτου Συντάγματος για την Ευρώπη, πραγματοποίησε μια τελική συνάντηση, αφού οι επί δεκαέξι μήνες εργασίες του σώματος αυτού έφταναν στο τέλος τους. Την επόμενη ημέρα στις 13 Ιουνίου, η τελική πρόταση παραδόθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο μάλιστα συνήλθε σε Σύνοδο Κορυφής στη Θεσσαλονίκη μία εβδομάδα αργότερα. Ενώ οι συνεδριάσεις της Συνέλευσης ήταν ανοικτές για το κοινό, το ισχυρό όργανο της ΕΕ, το οποίο έπρεπε να συμφωνήσει σε όλα τα σημεία της πρότασης, συνεδρίασε κεκλεισμένων των θυρών. Το απόγευμα της Πέμπτης, προς μεγάλη έκπληξη πολλών παρατηρητών, το Γαλλικό πρακτορείο ειδήσεων AFP απέστειλε ένα flash news με τίτλο: «Αλλαγές της τελευταίας στιγμής στο σχέδιο Συντάγματος. (...) Μια Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών θα εισαχθεί». Τρεις ώρες αργότερα, ο Valéry Giscard d'Estaing ήταν σε θέση να επιβεβαιώσει αυτό το ιστορικό επίτευγμα της τελευταίας στιγμής, σε συνέντευξη τύπου.

119. ΕΕ 2011, L 65/1.

120. Kaufmann B. – Pichler J. (2011), *The European Citizens' Initiatives Into New Democratic Territory*, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, p. 119.

Ακόμη, τόνισε πως θα προσθέσει μια νέα διάσταση στην ευρωπαϊκή δημοκρατία, θα συμπληρώσει τη σειρά δικαιωμάτων που συνδέονται με την ιθαγένεια της Ένωσης και θα ενισχύσει το δημόσιο διάλογο γύρω από τις ευρωπαϊκές πολιτικές, συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία πραγματικού ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου.

Η Επιτροπή ωστόσο, ούσα πεπεισμένη ότι οι ευρωπαίοι πολίτες θα έπρεπε να επωφεληθούν από το νέο αυτό δικαίωμα, το συντομότερο δυνατό, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, έθεσε ως στόχο να επιτύχει τη θέσπιση του Κανονισμού, σχετικά με την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, πριν από τα τέλη του πρώτου έτους από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης¹²¹.

Προς τούτο η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία της μελλοντικής πρότασης για τους πολίτες, την οργανωμένη Κοινωνία των Πολιτών, τους ενδιαφερόμενους φορείς και τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών πραγματοποίησε από τις 11 Νοεμβρίου 2009 έως τις 31 Ιανουαρίου 2010 ευρεία δημόσια διαβούλευση. Η Πράσινη Βίβλος¹²², στο πλαίσιο της οποίας διεξήχθη αυτή η διαβούλευση, στόχευε να συγκεντρώσει τις απόψεις όλων των ενδιαφερομένων, για το πώς θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη η πρωτοβουλία πολιτών, καθώς και να παρουσιάσει τα νομικά, διοικητικά και άλλα πρακτικά θέματα που θα έπρεπε να αποτελέσουν αντικείμενο του νέου κανονισμού¹²³.

Η πραγματικά εποικοδομητική αυτή διαδικασία οδήγησε στην έκδοση του Κανονισμού 211/2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών. Ο Κανονισμός αυτός, ο οποίος τελικά εξεδόθη στις 16 Φεβρουαρίου του 2011, ρυθμίζει όλες τις απαιτούμενες λεπτομέρειες του νέου αυτού εγχειρήματος.

Ειδικότερα, κύριο αντικείμενό του¹²⁴ είναι η θέσπιση των προϋποθέσεων και των διαδικασιών που απαιτούνται¹²⁵, για την υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών.

121. Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

122. COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

123. Kaufman, Bruno (2012), op. cit., p. 233.

124. Άρθρο 1 Κανονισμού 211/2011.

125. Σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις 2 και 3 του Κανονισμού 211/2011 οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για την πρωτοβουλία πολιτών θα πρέπει να είναι σαφείς, απλές, εύχρηστες και ανάλογες με τον χαρακτήρα της πρωτοβουλίας πολιτών, ώστε να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των πολιτών και να καθιστούν την Ένωση περισσότερο προσιτή. Θα πρέπει επίσης να επιτυγχάνουν μια συνετή ισορροπία ανάμεσα σε δικαιώματα και υποχρεώσεις καθώς και να διασφαλίζουν ότι οι πολίτες της Ένωσης υπόκεινται σε παρόμοιες προϋποθέσεις για την υποστήριξη πρωτοβουλίας πολιτών ανεξάρτητα από το κράτος μέλος από το οποίο προέρχονται. Όπως χαρακτηριστικά υπογράμμισε ο αντιπρόεδρος της Επιτροπής αρμόδιος για τις διοργανικές σχέσεις και τη διοίκηση Maros Sefcovic, σε δημόσια ακρόαση το Φεβρουάριο του 2010: «*οι πολίτες θέλουν να είναι φιλικό προς το χρήστη αυτό το εργαλείο. Θέλουν να είναι απλό, ευθύ, κατανοητό και προπάντων προσβάσιμο! Δε θα μπορούσα να συμφωνήσω περισσότερο. Το μέσο αυτό πρέπει να χρησιμοποιηθεί. Θα πρέπει να το κάνουμε όσο το δυνατόν ευκολότερο ώστε να προωθηθεί ένας ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος, να διευρυνθεί η σφαίρα της δημόσιας συζήτησης σε όλη την Ευρώπη και να φέρουμε την ΕΕ πιο κοντά στις ανησυχίες των πολιτών*».

3.2.1. Οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη διοργάνωση της πρωτοβουλίας

Προκειμένου να διοργανωθεί μια πρωτοβουλία πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις που αναγράφονται στον Κανονισμό. Σύμφωνα λοιπόν με τον τελευταίο διακρίνουμε τις ακόλουθες:

3.2.1.1. Ελάχιστος αριθμός κρατών μελών

Όπως ορίζεται στην παρ. 1 του άρθρου 2 του Κανονισμού ως «πρωτοβουλία πολιτών» νοείται πρωτοβουλία η οποία υποβάλλεται στην Επιτροπή με την οποία καλείται η τελευταία, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση επί θεμάτων στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Επιτροπής για την εφαρμογή των συνθηκών και την οποία (πρωτοβουλία) υποστηρίζουν έγκυρα τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογράφοντες προερχόμενοι από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών.

Καθώς γίνεται σαφές από τον ίδιο τον ορισμό της πρωτοβουλίας αλλά πιο συγκεκριμένα από την διατύπωση του άρθρου 7 του Κανονισμού, οι υπογράφοντες πρωτοβουλία πολιτών πρέπει να προέρχονται από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών, δηλαδή από επτά κράτη μέλη. Επίσης, από τη διατύπωση του οικείου εδαφίου του Κανονισμού συνάγεται πως τα μέλη της επιτροπής δεν είναι απαραίτητο να είναι υπήκοοι επτά διαφορετικών χωρών της ΕΕ.

Ο μείζων προβληματισμός που εξαρχής είχε επικρατήσει βασιζόταν στον τρόπο με τον οποίο θα εξασφαλιζόταν ότι η πρωτοβουλία είναι επαρκώς αντιπροσωπευτική ενός κοινού για όλη την Ένωση συμφέροντος. Έτσι λοιπόν σύμφωνα με τις σκέψεις που διατυπώθηκαν κατά τη διαβούλευση, ενώ ένα υψηλό όριο θα εξασφάλιζε πράγματι ότι η πρωτοβουλία είναι επαρκώς αντιπροσωπευτική, θα καθιστούσε παράλληλα τη διαδικασία επαχθέστερη. Από την άλλη πλευρά ένα χαμηλό όριο θα καθιστούσε την πρωτοβουλία πιο προσιτή, αλλά λιγότερο αντιπροσωπευτική¹²⁶.

Το όριο στο ένα τέταρτο των κρατών μελών, προτάθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του για την πρωτοβουλία πολιτών, σε αναλογία με το άρθρο 76 της ΣυνθΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι οι πράξεις που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις ή την αστυνομική συνεργασία μπορούν να θεσπίζονται μετά από πρωτοβουλία του ενός τετάρτου των κρατών μελών¹²⁷.

Η Επιτροπή ωστόσο θεώρησε ότι η πρόταση αυτή του Κοινοβουλίου δεν αποτελεί εύστοχη αναλογία για τους σκοπούς της πρωτοβουλίας πολιτών, επειδή αφορά έναν πολύ συγκεκριμένο τομέα και η λογική του διαφέρει από εκείνη της πρωτοβουλίας πολιτών, ενώ επιπλέον επικαλέστηκε ότι το ένα τέταρτο των κρατών μελών θα αποτελούσε πολύ χαμηλό όριο για να κατοχυρωθεί ότι αντικατοπτρίζεται ικανοποιητικά το συμφέρον της Ένωσης¹²⁸.

126. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

127. Την άποψη αυτή ασπάστηκε και η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ) στη γνωμοδότησή της, ΕΕ 2010, C 267/58 .

128. Πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, COM (2010) 119 τελικό της 31.03.2010.

Οι εναλλακτικές επιλογές που είχαν προταθεί κατά τη διαβούλευση ήταν δύο. Σύμφωνα με την πρώτη, το όριο θα έπρεπε να είναι η πλειοψηφία των κρατών μελών. Ωστόσο σε μία ΕΕ αποτελούμενη από 27 κράτη μέλη, η πλειοψηφία θα ήταν επί του παρόντος δεκατέσσερα κράτη και άρα δυσανάλογα υψηλή για το εν λόγω εγχείρημα¹²⁹.

Σύμφωνα με τη δεύτερη, την οποία ενστερνιζόταν και η Επιτροπή, το όριο θα έπρεπε να καθοριστεί στο ένα τρίτο των κρατών μελών, δηλαδή, σε εννέα κράτη μέλη. Αυτό το όριο χρησιμοποιείται στις διατάξεις που αφορούν την «ενισχυμένη συνεργασία», η οποία προβλέπει ότι «τουλάχιστον εννέα κράτη μέλη» πρέπει να συμμετέχουν. Το ένα τρίτο χρησιμοποιείται επίσης σαν όριο για τον αριθμό εθνικών κοινοβουλίων που απαιτείται για να ξεκινήσει τη διαδικασία επικουρικότητας που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που επισυνάπτεται στις Συνθήκες¹³⁰.

3.2.1.2. Ελάχιστος αριθμός υπογραφόντων ανά κράτος

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 7, στο ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών, οι υπογράφωντες, δηλαδή οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν υποστηρίξει μια συγκεκριμένη πρωτοβουλία με τη συμπλήρωση εντύπου δήλωσης υποστήριξης¹³¹, πρέπει να ανέρχονται τουλάχιστον στον ελάχιστο αριθμό πολιτών που προβλέπεται στο παράρτημα Ι του Κανονισμού.

Και στη εν λόγω προϋπόθεση ως βασικό ζήτημα τέθηκε η πρωτοβουλία να υποστηρίζεται από εύλογο τμήμα της κοινής γνώμης. Πράγματι, θα ήταν αντίθετο προς το πνεύμα της Συνθήκης να μπορεί μία πρωτοβουλία να παρουσιάζεται από μεγάλη ομάδα πολιτών από ένα κράτος μέλος και απλά από καθαρά συμβολικό αριθμό πολιτών από τα άλλα κράτη μέλη.

Ο Κανονισμός προβλέπει καθορισμένο όριο για κάθε κράτος μέλος, ανάλογο, κατά φθίνουσα τάξη, προς τον πληθυσμό κάθε κράτους μέλους με ελάχιστο κατώτατο και ανώτατο όριο. Για να εξασφαλιστεί ότι τα όρια βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια, τα όρια αυτά προσδιορίζονται με βάση το πολλαπλάσιο του αριθμού των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται σε κάθε κράτος μέλος. Ο συντελεστής που επελέγη είναι το 750¹³².

Σημαντικό ενδιαφέρον ωστόσο παρουσιάζουν οι δύο προσεγγίσεις που παρουσιάστηκαν κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης. Σύμφωνα με την πρώτη, η οποία προτάθηκε από την Επιτροπή, το όριο έπρεπε να καθορισθεί σε ποσοστό του πληθυσμού κάθε κράτους μέλους. Για να συμβεί αυτό, θα μπορούσε να υπάρξει αναλογία με το ποσοστό πολιτών της Ένωσης που απαιτείται για να υποβληθεί πρωτοβουλία πολιτών. Ο πληθυσμός της Ένωσης ανέρχεται επί του παρόντος σε κάτι λιγότερο από 500 εκατομμύρια πολίτες. Τοιουτοτρόπως, ένα εκατομμύριο στα

129. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

130. Πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, COM (2010) 119 τελικό της 31.03.2010.

131. Άρθρο 2 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

132. Αιτιολογική Σκέψη 6 του Κανονισμού 211/2011.

500 εκατομμύρια αντιστοιχεί στο 0,2% του πληθυσμού της Ένωσης. Το 0,2% του πληθυσμού καθενός εκ των κρατών μελών στα οποία συλλέγονται υπογραφές θα μπορούσε κατά συνέπεια να αποτελεί τον ελάχιστο αριθμό πολιτών που απαιτείται για τα σχετικά κράτη μέλη¹³³.

Ωστόσο, πολλοί εκ των συμμετεχόντων έκριναν ότι το 0,2% του πληθυσμού ήταν χωρίς λόγο υψηλό όριο για να εξασφαλιστεί ότι η πρωτοβουλία είναι αντιπροσωπευτική του ευρωπαϊκού συμφέροντος και άλλοι ότι το ποσοστό αυτό δεν είναι δίκαιο, δεδομένου ότι είναι πολύ ευκολότερο, για παράδειγμα, να συγκεντρωθούν δηλώσεις υποστήριξης από 1.000 πολίτες (που αντιστοιχούν στο 0,2% του πληθυσμού) στο Λουξεμβούργο παρά από 160.000 στη Γερμανία, και συνεπώς ευκολότερο να λαμβάνονται υπόψη τα μικρά παρά τα μεγάλα κράτη μέλη¹³⁴.

Σύμφωνα με τη δεύτερη προσέγγιση, για να καθοριστεί ο ελάχιστος αριθμός πολιτών ανά κράτος μέλος, θα έπρεπε να καθορισθεί ένας συγκεκριμένος αριθμός συμμετεχόντων πολιτών για όλα τα κράτη μέλη. Αυτή η λύση θα είχε το προτέρημα να είναι σαφής και απλή. Εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικές διαφορές πληθυσμού μεταξύ των κρατών μελών (410.000 πολίτες στη Μάλτα, 82 εκατομμύρια στη Γερμανία), αυτός ο συγκεκριμένος αριθμός θα αδικούσε τους πολίτες των μικρότερων κρατών μελών¹³⁵.

3.2.1.3. Το όριο ηλικίας

Σύμφωνα με τον Κανονισμό κρίνεται ενδεδεδιγμένος ο καθορισμός ελάχιστου ορίου ηλικίας για την υποστήριξη μιας πρωτοβουλίας από τους πολίτες της Ένωσης¹³⁶. Το όριο αυτό τόσο για τους υπογράφοντες όσο και για τους διοργανωτές, τους πολίτες δηλαδή οι οποίοι σχηματίζουν μια επιτροπή πολιτών υπεύθυνη για την κατάρτιση και υποβολή της πρωτοβουλίας στην Επιτροπή¹³⁷, αντιστοιχεί στην ηλικία απόκτησης δικαιώματος ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹³⁸. Η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους δεν αποτελεί προϋπόθεση προκειμένου οι πολίτες της Ένωσης να μπορούν να υπογράψουν μια πρωτοβουλία¹³⁹.

Αντικείμενο προβληματισμού για τον καθορισμό της εν λόγω προϋπόθεσης αποτέλεσε η ιδιαιτερότητα της Αυστρίας. Ειδικότερα, ενώ σε όλα τα κράτη μέλη η εκλογική ενηλικιότητα ορίζεται στα 18 στην Αυστρία ορίζεται στα 16¹⁴⁰. Είναι φανερό δηλαδή ότι από την τρέχουσα ρύθμιση του Κανονισμού οι αυστριακοί πολίτες επωφελούνται σε νεώτερη ηλικία του δικαιώματος να υποστηρίξουν μια πρωτοβουλία πολιτών.

133. Πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, COM (2010) 119 τελικό της 31.03.2010.

134. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

135. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

136. Αιτιολογική Σκέψη 7 του Κανονισμού 211/2011.

137. Άρθρο 2 παρ. 3 Κανονισμού 211/2011.

138. Άρθρο 3 παρ. 1 και 4 Κανονισμού 211/2011

139. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

140. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

Η εναλλακτική επιλογή που είχε προταθεί κατά τη διαβούλευση ήταν να καθοριστεί μία ελάχιστη ηλικία για την υποστήριξη μιας πρωτοβουλίας στον ίδιο τον κανονισμό, με απόφαση στα 16 ή τα 18 έτη. Ωστόσο, η επιλογή των 18 ετών θα συνεπαγόταν αποκλεισμό των πολιτών της Αυστρίας που είναι ήδη σε ηλικία ψήφου. Η επιλογή των 16 ετών αντίθετα, θα δημιουργούσε σημαντικό διοικητικό βάρος, επειδή δεν θα μπορούσε να στηριχθεί στα ισχύοντα συστήματα για την καταγραφή των εκλογών¹⁴¹.

3.2.1.4. Ελάχιστο ποσοστό οργανωμένης δομής

Για να υλοποιηθεί επιτυχώς μια πρωτοβουλία πολιτών απαιτείται κάποιο κατ' ελάχιστο ποσοστό οργανωμένης δομής. Αυτό θα πρέπει να έχει τη μορφή επιτροπής πολιτών, την οποία θα απαρτίζουν διοργανωτές προερχόμενοι από τουλάχιστον επτά διαφορετικά κράτη μέλη, για να ενθαρρυνθεί η εμφάνιση θεμάτων ευρωπαϊκού βεληνεκού και να προωθηθεί ο σχετικός προβληματισμός. Για λόγους διαφάνειας, ομαλής και αποτελεσματικής επικοινωνίας, η επιτροπή πολιτών θα πρέπει να ορίσει εκπροσώπους που θα λειτουργούν ως σύνδεσμος ανάμεσα σε αυτήν και στα θεσμικά όργανα της Ένωσης καθ' όλη τη διαδικασία¹⁴².

3.2.1.5. Διαφάνεια και χρηματοδότηση

Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία αλλά και η αυθεντικότητα των πρωτοβουλιών δεν προβλέπεται καμία ειδική χρηματοδότηση από την ΕΕ¹⁴³. Συνεπώς, η έναρξη και η διοργάνωση μιας εκστρατείας με σκοπό να παρουσιαστεί μια πρωτοβουλία θα χρειάζεται την υποστήριξη οργανώσεων και/ή χρηματοδότηση.

Χάρη λοιπόν της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου, ο Κανονισμός ορίζει ότι οι διοργανωτές μιας πρωτοβουλίας θα πρέπει να παρέχουν ορισμένες στοιχειώδεις πληροφορίες, κυρίως όσον αφορά τις οργανώσεις που υποστηρίζουν την πρωτοβουλία και τον τρόπο με τον οποίον αυτή χρηματοδοτείται ή θα χρηματοδοτηθεί. Αυτό συμβάλλει στην ουσιαστική πραγμάτωση της αρχής διαφάνειας, ενώ ταυτόχρονα είναι προς το συμφέρον των πολιτών που προτίθενται να υποστηρίξουν την πρωτοβουλία.

Ειδικότερα, η διαφάνεια εξασφαλίζεται μέσω της υποχρεωτικής καταχώρισης των πρωτοβουλιών σε δικτυακό τόπο που διαθέτει, για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή (επιγραμμικό μητρώο της Επιτροπής). Η Επιτροπή επιλαμβάνεται της καταχώρισης σύμφωνα με τις γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης¹⁴⁴.

141. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

142. Αιτιολογική Σκέψη 8 του Κανονισμού 211/2011.

143. Συχνές ερωτήσεις, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>].

144. Αιτιολογική Σκέψη 10 του Κανονισμού 211/2011.

3.2.1.6. Προθεσμία για τη συγκέντρωση των υπογραφών

Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 5 του Κανονισμού από την ημερομηνία καταχώρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας, οι διοργανωτές έχουν προθεσμία ενός έτους για να συγκεντρώσουν τις δηλώσεις υποστήριξης.

Παρότι η Συνθήκη δεν προβλέπει προθεσμία για τη συγκέντρωση των υπογραφών, ο καθορισμός συγκεκριμένης και εύλογης προθεσμίας κρίθηκε αναγκαίος κατά τη διαβούλευση¹⁴⁵.

Από τη μία πλευρά, λόγω του γεγονότος ότι οι πρωτοβουλίες συνδέονται συχνά με πολύ ειδικά θέματα και μπορεί να αφορούν προβλήματα, μία ιδιαίτερα μεγάλη προθεσμία θα μπορούσε να είχε ως αποτέλεσμα να χάσουν οι τελευταίες τη σημασία τους. Αυτό είναι λογικό καθώς το πλαίσιο κατά το οποίο οι πολίτες εκδηλώνουν την υποστήριξή τους μπορεί να αλλάζει, για παράδειγμα, αν τροποποιηθεί ή εγκριθεί εν τω μεταξύ η σχετική με το θέμα ευρωπαϊκή νομοθεσία¹⁴⁶.

Από την άλλη πλευρά, δε θα πρέπει να παραβλέπεται η πολυπλοκότητα του όλου εγχειρήματος, καθώς η δράση αυτή αναλαμβάνεται σε υπερεθνικό επίπεδο. Υπό αυτή τη συλλογιστική λοιπόν μια εξαιρετικά σύντομη προθεσμία θα στερούσε κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα της διεξαγόμενης εκστρατείας¹⁴⁷.

Η ενιαία αυτή προθεσμία κρίνεται ως εύλογος χρόνος, ωστόσο είναι αρκετά νωρίς ακόμη για να εξαχθούν σίγουρα συμπεράσματα. Στο τέλος πάντως της προθεσμίας αυτής, το μητρώο αναγράφει ότι η προθεσμία έληξε και, εφόσον κριθεί σκόπιμο, ότι δεν έχει συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός δηλώσεων υποστήριξης¹⁴⁸.

3.2.1.7. Η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

Όπως ιδιαιτέρως υπογραμμίζει ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ) στη γνωμοδότησή του¹⁴⁹ που εξέδωσε σε ό,τι αφορά την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών: « ο πλήρης σεβασμός των κανόνων προστασίας των δεδομένων συμβάλλει σημαντικά στην αξιοπιστία, στη δύναμη και στην επιτυχία του σημαντικού αυτού νέου μέσου ». Ο ίδιος εξέφρασε μάλιστα σε γενικές γραμμές την ικανοποίησή του, τόσο για τον τρόπο με τον οποίο ο προτεινόμενος κανονισμός προσεγγίζει το θέμα της προστασίας δεδομένων, όσο και για το γεγονός ότι οι περισσότερες από τις παρατηρήσεις του ελήφθησαν υπόψη από την τελική πρόταση.

145. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

146. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

147. Αιτιολογική Σκέψη 17 του Κανονισμού 211/2011.

148. Άρθρο 5 παρ. 5 Κανονισμού 211/2011.

149. ΕΕ 2010, C 323/1.

Η ιδιαίτερη αυτή βαρύτητα που δίδεται στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα διακηρύσσεται και στο σώμα του ίδιου του Κανονισμού. Ειδικότερα, στην αιτιολογική σκέψη 26 αναγράφεται ότι *«ο παρών Κανονισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που περιλαμβάνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως στο άρθρο 8, κατά το οποίο κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν»*.

Η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατ' εφαρμογή του παρόντος Κανονισμού εμπίπτει στην οδηγία 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών¹⁵⁰.

Μάλιστα πρέπει να διευκρινιστεί ότι τόσο οι διοργανωτές πρωτοβουλίας όσο και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών είναι, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 12 του Κανονισμού, οι υπεύθυνοι της επεξεργασίας δεδομένων κατά την έννοια της οδηγίας 95/46/EK¹⁵¹.

Ο Κανονισμός επιβάλλει καθ' όλη τη διαδικασία την τήρηση της ισχύουσας νομοθεσίας αναφορικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων¹⁵². Αυτό σημαίνει ότι επιβάλλεται η τήρηση τόσο της οδηγίας 95/46/EK όσο και των εθνικών διατάξεων που εκδόθηκαν μετά την ενσωμάτωσή της στο εθνικό δίκαιο¹⁵³.

Επιπλέον, ο Κανονισμός σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών περιλαμβάνει πιο συγκεκριμένες διατάξεις για την προστασία των δεδομένων. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά τους διοργανωτές, αυτοί οφείλουν¹⁵⁴:

I) να λαμβάνουν τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα για την προστασία των προσωπικών δεδομένων από τυχαία ή παράνομη καταστροφή ή τυχαία απώλεια, αλλοίωση, απαγορευμένη διάδοση ή πρόσβαση, ιδίως αν η επεξεργασία περιλαμβάνει διαβίβαση δεδομένων μέσω δικτύου, καθώς και από κάθε άλλη μορφή αθέμιτης επεξεργασίας,

II) να μεριμνούν ώστε τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, που συλλέγονται για μια πρωτοβουλία, να μη χρησιμοποιούνται για κανέναν άλλο σκοπό πλην της υποστήριξης της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας,

III) να καταστρέφουν όλες τις δηλώσεις υποστήριξης και κάθε αντίγραφό τους, το αργότερο έναν μήνα από την υποβολή της πρωτοβουλίας στην Επιτροπή ή 18 μήνες από την ημερομηνία καταχώρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών, ανάλογα με το ποια πράξη προηγείται χρονικά .

150. ΕΕ 1995, L 281/31.

151. Σύμφωνα με τον ορισμό που δίδεται στο άρθρο 2 της Οδηγίας 95/46/EK «υπεύθυνος της επεξεργασίας» είναι το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η δημόσια αρχή, η υπηρεσία ή οποιοσδήποτε άλλος φορέας που μόνος ή από κοινού με άλλους καθορίζει τους στόχους και τον τρόπο της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

152. Άρθρο 12 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

153. Αυτό συνεπάγεται ότι πριν από τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης, οι διοργανωτές μπορεί να οφείλουν να ειδοποιήσουν την αρχή ή τις αρχές προστασίας δεδομένων στο κράτος μέλος ή στα κράτη μέλη όπου θα γίνει η επεξεργασία δεδομένων.

154. Άρθρο 12 παρ. 3 και 6 Κανονισμού 211/2011.

Ομοίως, οι εθνικές αρχές οφείλουν¹⁵⁵ :

I) να χρησιμοποιούν τα προσωπικά δεδομένα μόνο για την επαλήθευση των δηλώσεων υποστήριξης,

II) να καταστρέφουν όλες τις δηλώσεις υποστήριξης και κάθε αντίγραφό τους το αργότερο έναν μήνα από την πιστοποίηση του αριθμού των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης.

Κατ' εξαίρεση, προβλέπεται ότι δηλώσεις υποστήριξης για δεδομένη πρωτοβουλία και τα αντίγρατά τους μπορούν να διατηρούνται πέραν των χρονικών ορίων που τέθηκαν μόλις ανωτέρω, εάν χρειάζεται για σκοπούς δικαστικών ή διοικητικών διαδικασιών σε σχέση με προτεινόμενη πρωτοβουλία. Οι διοργανωτές και η αρμόδια αρχή καταστρέφουν όλες τις δηλώσεις υποστήριξης και τα αντίγρατά τους το αργότερο μία εβδομάδα μετά την ημερομηνία ολοκλήρωσης των ανωτέρω διαδικασιών με τελική απόφαση¹⁵⁶.

Σε ό,τι αφορά την Επιτροπή¹⁵⁷, η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από την τελευταία, κατ' εφαρμογή του εν λόγω Κανονισμού, εμπίπτει στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών¹⁵⁸.

3.2.2. Η διαδικασία βήμα προς βήμα

Πέρα από την πλήρωση των συγκεκριμένων προϋποθέσεων, προκειμένου να υποβληθεί μια πρωτοβουλία απαιτείται η τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας. Τα ειδικότερα στάδια της διαδικασίας αυτής περιγράφονται εναργώς στον Κανονισμό και είναι τα ακόλουθα :

3.2.2.1. Η προετοιμασία της πρωτοβουλίας

Η Επιτροπή υπενθυμίζοντας στους πολίτες ότι η πρωτοβουλία πολιτών πρέπει να αποτελεί πρόσκληση για υιοθέτηση μιας νομοθετικής πράξης, καλεί τους πολίτες της Ένωσης πριν ξεκινήσουν οποιαδήποτε διαδικασία να αποφασίσουν εάν η ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών είναι ο καλύτερος τρόπος για να προωθήσουν την ιδέα τους¹⁵⁹.

Ειδικότερα, συνιστά στους πολίτες να ελέγξουν τόσο την υφιστάμενη νομοθεσία της ΕΕ όσο και να εξετάσουν άλλους εναλλακτικούς και καταλληλότερους κατά περίπτωση τρόπους, προκειμένου οι τελευταίοι να απευθύνουν το αίτημά τους στα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Τέτοιοι τρόποι είναι¹⁶⁰ :

155. Άρθρο 12 παρ. 4 Κανονισμού 211/2011.

156. Άρθρο 12 παρ. 5 Κανονισμού 211/2011.

157. Αιτιολογική Σκέψη 23 του Κανονισμού 211/2011.

158. ΕΕ 2001, L 8/1.

159. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

160. Εναλλακτικοί τρόποι προσέγγισης ή επηρεασμού της ΕΕ, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/alternative-ways-eu>].

- Αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με επιστολή ή επιγραμμικά

Οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος της ΕΕ, μπορούν να υποβάλουν ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που εμπίπτει στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα. Η αναφορά μπορεί να λάβει τη μορφή καταγγελίας ή αιτήματος και να αφορά θέματα δημόσιου ή ιδιωτικού συμφέροντος.

- Προσφυγή στο SOLVIT για την επίλυση διασυνοριακών προβλημάτων στην ΕΕ

Το SOLVIT ασχολείται με προβλήματα διασυνοριακού χαρακτήρα που οφείλονται σε κακή εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ από τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών. Στο SOLVIT μπορούν να υποβάλουν καταγγελία τόσο πολίτες όσο και επιχειρήσεις.

- Δίκτυο Ευρωπαϊκών Κέντρων Καταναλωτών

Το Δίκτυο Ευρωπαϊκών Κέντρων Καταναλωτών (European Consumer Centres Network) παρέχει συμβουλές ή βοήθεια για προβλήματα που συνδέονται με διασυνοριακές αγορές.

- Καταγγελία ενέργειας ή πρακτικής κράτους μέλους της ΕΕ που είναι ασύμβατη με το δίκαιο της ΕΕ

Οποιοσδήποτε μπορεί να στραφεί κατά ενός κράτους μέλους, υποβάλλοντας καταγγελία στην Επιτροπή για κάθε μέτρο (νομοθετικό, κανονιστικό ή διοικητικό) ή πρακτική κράτους μέλους τα οποία θεωρεί αντίθετα με διάταξη ή αρχή του δικαίου της Ένωσης. Η καταγγελία μπορεί να υποβληθεί στην Επιτροπή με απλή επιστολή ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

- Καταγγελία στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή

Οι πολίτες κράτους μέλους της ΕΕ, οι πολίτες που κατοικούν σε κράτος μέλος της ΕΕ, οι επιχειρήσεις, οι ενώσεις ή άλλοι οργανισμοί με καταστατική έδρα σε κράτος μέλος της Ένωσης μπορούν να υποβάλουν καταγγελία στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή για περιπτώσεις κακοδιοίκησης στα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ.

- Συμμετοχή σε πανευρωπαϊκές δημόσιες συζητήσεις μέσω διαβουλεύσεων, συζητήσεων και άλλων εργαλείων

Ειδικότερα, ο δικτυακός τόπος **«Η φωνή σας στην Ευρώπη»** είναι το ενιαίο σημείο πρόσβασης σε ένα ευρύ φάσμα διαβουλεύσεων, συζητήσεων και άλλων εργαλείων, τα οποία επιτρέπουν την ενεργό συμμετοχή των πολιτών της Ένωσης στη διαδικασία χάραξης των ευρωπαϊκών πολιτικών.

3.2.2.2. Η συγκρότηση της επιτροπής πολιτών

Εφόσον, τελικά, η ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών κριθεί ως ο πιο ενδεδειγμένος τρόπος προώθησης του αιτήματός τους, οι διοργανωτές πρέπει να συγκροτήσουν μια επιτροπή («επιτροπή πολιτών») που να αποτελείται από τουλάχιστον επτά πολίτες της ΕΕ, δηλαδή υπηκόους χώρας της ΕΕ, οι οποίοι όπως ήδη αναφέρθηκε πρέπει να βρίσκονται σε ηλικία που τους δίνει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να κατοικούν σε τουλάχιστον επτά διαφορετικές χώρες της ΕΕ¹⁶¹.

Η επιτροπή πρέπει να ορίσει, μέσα από τα μέλη της, έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή («πρόσωπα επικοινωνίας»), οι οποίοι θα επέχουν ρόλο συνδέσμου ανάμεσα στην επιτροπή πολιτών και στα θεσμικά όργανα της Ένωσης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και στους οποίους θα δίδεται η εντολή να ομιλούν και να ενεργούν εξ' ονόματος της επιτροπής πολιτών¹⁶².

Ο Κανονισμός παρέχει τη δυνατότητα στα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να γίνουν μέλη μιας επιτροπής πολιτών, ωστόσο οι τελευταίοι δεν υπολογίζονται όσον αφορά την επίτευξη του ελάχιστου αριθμού που απαιτείται για τον σχηματισμό επιτροπής¹⁶³.

Η Επιτροπή, δύναται να ζητά από τους διοργανωτές να παρέχουν τις δέουσες αποδείξεις περί του ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις τόσο της υπηκοότητας και της ελάχιστης ηλικίας όσο και του ελάχιστου αριθμού προσώπων που συγκροτούν την επιτροπή πολιτών, κατοίκων τουλάχιστον επτά διαφορετικών κρατών μελών¹⁶⁴.

3.2.2.3. Η καταχώριση της πρωτοβουλίας

Προτού ξεκινήσει η διαδικασία συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες, σχετικά με προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών, οι διοργανωτές οφείλουν να καταχωρίσουν την πρωτοβουλία στον σχετικό ιστότοπο της Επιτροπής: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/registration> (επιγραμμικό μητρώο της Επιτροπής) παρέχοντας τις παρακάτω πληροφορίες¹⁶⁵ σε μία από τις 23 επίσημες γλώσσες της ΕΕ¹⁶⁶.

I) Τον τίτλο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών, ο οποίος δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 100 χαρακτήρες.

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

III) 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.

IV) Τις διατάξεις των συνθηκών που θεωρούνται από τους διοργανωτές σχετικές με την προτεινόμενη δράση.

161. Άρθρο 3 παρ. 2 εδάφιο α' Κανονισμού 211/2011.

162. Άρθρο 3 παρ. 2 εδάφιο β' Κανονισμού 211/2011.

163. Άρθρο 3 παρ. 2 εδάφιο γ' Κανονισμού 211/2011.

164. Άρθρο 3 παρ. 3 Κανονισμού 211/2011.

165. Οι πληροφορίες αυτές αναγράφονται στο Παράρτημα II του Κανονισμού 211/2011.

166. Άρθρο 4 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

V) Τα πλήρη ονόματα, τις ταχυδρομικές διευθύνσεις, τις υπηκοότητες και τις ημερομηνίες γεννήσεως των επτά μελών της επιτροπής πολιτών, με ειδική αναφορά του εκπροσώπου και του αναπληρωτή, καθώς και των ηλεκτρονικών διευθύνσεών τους.

VI) Όλες οι πηγές στήριξης και χρηματοδότησης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας, γνωστές κατά τον χρόνο της καταχώρισης, ύψους άνω των 500 ευρώ, ανά έτος και ανά χορηγό.

Οι διοργανωτές δύνανται προαιρετικά να παραθέσουν :

- I) τη διεύθυνση του ιστοτόπου της πρωτοβουλίας (εάν υπάρχει),
- II) παράρτημα με περισσότερες πληροφορίες για την πρωτοβουλία τους,
- III) σχέδιο νομικής πράξης.

Η καταχώριση ωστόσο δε γίνεται αυτόματα. Η Επιτροπή εντός δύο μηνών από την παραλαβή των ανωτέρω πληροφοριών, ελέγχει αν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις¹⁶⁷ :

A) αν έχει συγκροτηθεί η επιτροπή πολιτών και έχουν οριστεί τα πρόσωπα επικοινωνίας, σύμφωνα με τον τρόπο που περιγράφεται ανωτέρω.

B) αν η προτεινόμενη πρωτοβουλία δε βρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλει νομοθετική πρόταση για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Πρέπει να τονιστεί ότι η Ένωση βασίζεται στη αρχή της δοτής αρμοδιότητας¹⁶⁸, που σημαίνει ότι η τελευταία ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη μέσω των Συνθηκών. Γίνεται έτσι αντιληπτό ότι αποκλείεται μια πρωτοβουλία να έχει περιεχόμενο την αναθεώρηση των Συνθηκών.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας φαίνεται πλέον ξεκάθαρα πού ανήκουν οι αρμοδιότητες, οι οποίες μάλιστα αποκρυσταλλώνονται σε τέσσερις κατηγορίες :

I) Τις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης¹⁶⁹,

II) Τις συντρέχουσες αρμοδιότητες όπου τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται να εγκρίνουν δεσμευτικές πράξεις σε συγκεκριμένους τομείς. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους κατά το μέτρο που η ΕΕ δεν έχει ή έχει αποφασίσει να μην ασκήσει τη δική της αρμοδιότητα¹⁷⁰.

167. Άρθρο 4 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

168. Άρθρο 5 παρ. 1 ΣυνθΕΕ.

169. Σύμφωνα με το άρθρο 3 ΣυνθΛΕΕ στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης εντάσσονται : α) τελωνειακή ένωση, β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, γ) νομισματική πολιτική για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, δ) διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής, ε) κοινή εμπορική πολιτική, στ) σύναψη διεθνούς συμφωνίας όταν η σύναψη αυτή προβλέπεται σε νομοθετική πράξη της Ένωσης ή είναι απαραίτητη για να μπορέσει η Ένωση να ασκήσει την εσωτερική της αρμοδιότητα.

170. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ, οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών αφορούν τους εξής κύριους τομείς: α) εσωτερική αγορά, β) κοινωνική πολιτική, για τις πτυχές που καθορίζονται στην παρούσα Συνθήκη, γ) οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, δ) γεωργία και αλιεία, με την εξαίρεση της διατήρησης των βιολογικών πόρων της θάλασσας, ε) περιβάλλον, στ) προστασία των καταναλωτών, ζ) μεταφορές,

III) Τις συντονιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες αναγνωρίζονται στην Ένωση σύμφωνα με το άρθρο 5 ΣυνθΛΕΕ και αναφέρονται στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, IV) Τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες, όπου η Ένωση μπορεί να παρέμβει μόνο για να υποστηρίξει τη δράση των κρατών μελών¹⁷¹.

Γ) αν η πρωτοβουλία δεν είναι κατάφωρα καταχρηστική, επιπόλαιη ή κακόβουλη.

Η εν λόγω προϋπόθεση στοχεύει κυρίως να αποτραπούν φαινόμενα, όπου εξτρεμιστές θα χρησιμοποιούν το μέσο αυτό ως πλατφόρμα για τις απόψεις τους¹⁷².

Δ) αν η πρωτοβουλία δεν αντίκειται με προφανή τρόπο στις αξίες της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται με το άρθρο 2 ΣυνθΕΕ¹⁷³.

Η απόφαση της Επιτροπής για την καταχώριση ή μη μιας πρωτοβουλίας βασίζεται σε νομικούς λόγους. Συνεπεία αυτού, στην περίπτωση που η Επιτροπή αρνηθεί την καταχώριση προτεινόμενης πρωτοβουλίας, οφείλει να αναφέρει στους διοργανωτές τους λόγους της άρνησης, καθώς και όλα τα πιθανά ένδικα και εξώδικα μέσα που τίθενται στη διάθεσή τους¹⁷⁴. Μεταξύ αυτών, συγκαταλέγεται η δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 263 ΣυνθΛΕΕ και η υποβολή καταγγελίας στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή για κακοδιοίκηση¹⁷⁵.

Αντιθέτως, εφόσον πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις, η Επιτροπή¹⁷⁶ καταχωρίζει την προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών με μοναδικό αριθμό μητρώου και αποστέλλει βεβαίωση καταχώρισης στους διοργανωτές¹⁷⁷. Κατόπιν τούτου, οι διοργανωτές αποκτούν πρόσβαση σε ασφαλή λογαριασμό στον ιστότοπο της

η) διευρωπαϊκά δίκτυα, θ) ενέργεια, ι) τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ια) τις κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας, για τις πτυχές που καθορίζονται στην παρούσα Συνθήκη.

171. Σύμφωνα με το άρθρο 6 ΣυνθΛΕΕ οι τομείς στους οποίους προβλέπεται αυτή η δυνατότητα είναι: α) η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, β) η βιομηχανία, γ) ο πολιτισμός, δ) ο τουρισμός, ε) η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός, στ) η πολιτική προστασία, ζ) η διοικητική συνεργασία.

172. Συχνές ερωτήσεις, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>].

173. Ειδικότερα σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο, το «αξιακό οπλοστάσιο» της Ένωσης συνίσταται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.

174. Άρθρο 4 παρ. 3 Κανονισμού 211/2011.

175. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

176. Αξίζει να αναφερθεί ότι η Επιτροπή ήθελε ο έλεγχος του παραδεκτού να γίνεται μετά τη συγκέντρωση σημαντικού αριθμού δηλώσεων υποστήριξης, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι διοργανωτές είχαν σοβαρή πρόθεση να συγκεντρώσουν δηλώσεις υποστήριξης και ότι είχαν ήδη συγκεντρώσει ουσιαστική υποστήριξη της προτεινόμενης πρωτοβουλίας τους, ώστε να αποφεύγεται ο κίνδυνος κατάχρησης. Η αντίθετη άποψη η οποία τελικά επικράτησε και υιοθετήθηκε στον παρόντα Κανονισμό προτάθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο Ψήφισμά του για την πρωτοβουλία πολιτών.

177. Άρθρο 4 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

Επιτροπής, απ' όπου μπορούν να βρίσκουν πληροφορίες για τα επόμενα στάδια της διαδικασίας και να διαχειρίζονται τη πρωτοβουλία τους¹⁷⁸.

Συγκεκριμένα, οι διοργανωτές μπορούν να καταθέσουν στο μητρώο το κείμενο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας και σε άλλες επίσημες γλώσσες της Ένωσης. Η μετάφραση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας σε άλλες επίσημες γλώσσες, η οποία γίνεται με ευθύνη των διοργανωτών¹⁷⁹, θα πρέπει να αντιστοιχεί στο πρωτότυπο¹⁸⁰. Σε αντίθετη περίπτωση που η Επιτροπή διαπιστώσει έκδηλες και σημαντικές ανακολουθίες θα αρνείται τη δημοσίευσή της¹⁸¹ ενώ δε θα πρέπει να παραβλεφθεί ότι οι διοργανωτές υπέχουν ευθύνη σύμφωνα με το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο για όποιες βλάβες προξενούν κατά τη διοργάνωση πρωτοβουλίας πολιτών¹⁸².

Ακόμη οι διοργανωτές θα πρέπει να παρέχουν, για το μητρώο και, όταν απαιτείται, στον δικτυακό τόπο τους, επικαιροποιημένες πληροφορίες για όλες τις πηγές στήριξης και χρηματοδότησης της πρωτοβουλίας τους¹⁸³.

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει το ερώτημα τι γίνεται στην περίπτωση που παρουσιαστεί πρωτοβουλία το περιεχόμενο της οποίας αντίκειται στο περιεχόμενο άλλης εν εξελίξει πρωτοβουλίας καθώς και τι γίνεται στην περίπτωση που υποβληθούν πρωτοβουλίες για το ίδιο ζήτημα¹⁸⁴. Ο Κανονισμός δεν προβλέπει κανένα σχετικό, ως προς τα δύο αυτά πιθανά ενδεχόμενα, περιορισμό. Ειδικότερα δε, για τη δεύτερη περίπτωση δεν θα πρέπει να αγνοήσουμε το γεγονός ότι ακόμα και αν ορισμένες πρωτοβουλίες αφορούν το ίδιο θέμα και περιλαμβάνουν παρόμοια στοιχεία, αυτό δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να διαφέρουν μεταξύ τους¹⁸⁵.

3.2.2.4. Η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης

Μόλις λάβουν την επιβεβαίωση για την καταχώριση της πρωτοβουλίας τους, οι διοργανωτές μπορούν να αρχίσουν τη συγκέντρωση δηλώσεων υποστήριξης από πολίτες της Ένωσης¹⁸⁶. Η δυνατότητα των πολιτών της Ένωσης που κατοικούν εκτός ΕΕ να υπογράφουν μια πρωτοβουλία, εξαρτάται άμεσα από το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοοι και αυτό γιατί δεν μπορούν όλα τα κράτη μέλη να ελέγξουν τις δηλώσεις υποστήριξης των υπηκόων τους, που κατοικούν εκτός ΕΕ¹⁸⁷.

178. Στο άρθρο 4 παρ. 4 αναγνωρίζεται το δικαίωμα των διοργανωτών ως υποκειμένων των δεδομένων, να ζητήσουν τη διαγραφή των προσωπικών δεδομένων τους από τον ιστότοπο της Επιτροπής μετά την παρέλευση δύο ετών από την ημερομηνία καταχώρισης μιας προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών.

179. Άρθρο 4 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

180. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

181. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

182. Άρθρο 13 Κανονισμού 211/2011.

183. Άρθρο 4 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

184. Συχνές ερωτήσεις, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>].

185. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

186. Άρθρο 5 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

187. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

Η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης δύναται να γίνει είτε σε έντυπη μορφή είτε ηλεκτρονικά. Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης να γίνεται επιγραμμικά. Ο Κανονισμός εξομοιώνει τις δηλώσεις υποστήριξης που έχουν υπογραφεί ηλεκτρονικά δηλαδή με προηγούμενη ηλεκτρονική υπογραφή με τις δηλώσεις υποστήριξης σε έντυπη μορφή¹⁸⁸.

Στην περίπτωση της συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης σε έντυπη μορφή, απαιτείται η χρησιμοποίηση μόνο των συγκεκριμένων εντύπων¹⁸⁹ που ανταποκρίνονται στα υποδείγματα που παρατίθενται στον Κανονισμό και διατίθενται σε μία από τις γλωσσικές αποδόσεις που περιλαμβάνονται στο μητρώο για την εν λόγω προτεινόμενη πρωτοβουλία¹⁹⁰. Οι διοργανωτές συμπληρώνουν τα εν λόγω έντυπα πριν ξεκινήσει η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες¹⁹¹. Οι υπογράφοντες, οι οποίοι μπορούν να υποστηρίξουν συγκεκριμένη πρωτοβουλία μόνο μια φορά¹⁹², κατά τη συμπλήρωση του εντύπου δηλώσεως υποστήριξης, οφείλουν να αναφέρουν μόνο τα προσωπικά δεδομένα που απαιτούνται για τους σκοπούς επαλήθευσης από τα κράτη μέλη¹⁹³. Οι πληροφορίες που παρέχονται στα έντυπα πρέπει να είναι ακριβώς οι ίδιες με τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στο μητρώο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας¹⁹⁴.

Στην περίπτωση που οι διοργανωτές επιλέξουν τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης επιγραμμικά¹⁹⁵, πρέπει να δημιουργήσουν ένα επιγραμμικό σύστημα συγκέντρωσης που να διαθέτει τα κατάλληλα χαρακτηριστικά ασφαλείας, καθώς και τα κατάλληλα τεχνικά χαρακτηριστικά. Ειδικότερα, το σύστημα πρέπει να διασφαλίζει ότι¹⁹⁶:

- I) μόνον πραγματικά πρόσωπα (όχι υπολογιστές) μπορούν να υποβάλουν δηλώσεις υποστήριξης επιγραμμικά,
- II) τα δεδομένα που παρέχονται επιγραμμικά συγκεντρώνονται και αποθηκεύονται με ασφάλεια, ώστε να διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, ότι δεν είναι δυνατόν να τροποποιηθούν ούτε να χρησιμοποιηθούν για σκοπό άλλο πέραν της αναφερόμενης υποστήριξης της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας πολιτών και να προστατεύονται τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα από τυχαία ή παράνομη καταστροφή ή τυχαία απώλεια, αλλοίωση ή απαγορευμένη διάδοση ή πρόσβαση,
- III) οι δηλώσεις υποστήριξης μπορούν να παραχθούν σε μορφή που μπορεί να επαληθευθεί από τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

188. Άρθρο 5 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

189. Ειδικότερα τα έντυπα αυτά παρατίθενται στο Παραρτημα III του Κανονισμού 211/2011 και είναι δυο ειδών : αυτά που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη που δεν απαιτούν την παροχή προσωπικού αριθμού ταυτότητας / αριθμού προσωπικού εγγράφου ταυτότητας και αυτά που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη που απαιτούν την παροχή προσωπικού αριθμού ταυτότητας / αριθμού προσωπικού εγγράφου, μεταξύ των οποίων είναι και η Ελλάδα.

190. Άρθρο 5 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

191. Άρθρο 5 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

192. Άρθρο 5 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

193. Σύμφωνα με τη βασικότερη αρχή της αναλογικότητας όπως αυτή εκφράζεται στην Οδηγία 95/46/EK τα προσωπικά δεδομένα πρέπει να είναι κατάλληλα, συναφή και όχι υπερβολικά σε σχέση με τους σκοπούς για τους οποίους συλλέγονται.

194. Άρθρο 5 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

195. Η πιστοποίηση για το επιγραμμικό σύστημα μπορεί να ληφθεί είτε πριν είτε μετά την καταχώριση της πρωτοβουλίας στην Επιτροπή.

196. Άρθρο 6 παρ. 4 Κανονισμού 211/2011.

Η Επιτροπή προκειμένου να βοηθήσει τους διοργανωτές να δημιουργήσουν το σύστημά τους, δημιούργησε λογισμικό ανοικτού πηγαίου κώδικα που ήδη πληροί όλες τις σχετικές απαιτήσεις¹⁹⁷.

Προτού ξεκινήσει η συγκέντρωση δηλώσεων υποστήριξης μέσω του επιγραμμικού συστήματος, οι διοργανωτές πρέπει να λάβουν πιστοποίηση για το σύστημα αυτό από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους όπου θα αποθηκευθούν τα δεδομένα¹⁹⁸.

Για τον σκοπό αυτό, οι αρμόδιες εθνικές αρχές ελέγχουν αν το σύστημα πληροί τις λεπτομερείς τεχνικές προδιαγραφές που ορίζονται στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1179/2011 της Επιτροπής, της 17ης Νοεμβρίου 2011, για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών¹⁹⁹.

Η πιστοποίηση απαιτείται και στην περίπτωση που χρησιμοποιείται το λογισμικό της Επιτροπής, καθώς το λογισμικό καλύπτει μόνο μέρος του επιγραμμικού συστήματος συγκέντρωσης. Ωστόσο, σε αυτή την περίπτωση διευκολύνεται η πιστοποίηση²⁰⁰. Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τα πιστοποιητικά που εκδίδουν οι αρμόδιες αρχές άλλων κρατών μελών²⁰¹.

Η αρμόδια εθνική αρχή έχει προθεσμία ενός μηνός για να απαντήσει στην αίτηση των διοργανωτών²⁰². Εφόσον λοιπόν το επιγραμμικό σύστημα συγκέντρωσης είναι συμβατό με τις εν λόγω προϋποθέσεις, η εθνική αρχή εκδίδει το πιστοποιητικό²⁰³. Μόλις οι διοργανωτές λάβουν το πιστοποιητικό, οφείλουν να δημοσιεύσουν αντίγραφο του στον ιστότοπο που χρησιμοποιείται για το επιγραμμικό σύστημα συγκέντρωσης. Κατόπιν τούτου οι διοργανωτές μπορούν να αρχίσουν να συγκεντρώνουν δηλώσεις υποστήριξης μέσω του επιγραμμικού συστήματος σε περισσότερα ή και σε όλα τα κράτη μέλη²⁰⁴.

3.2.2.5. Επαλήθευση και πιστοποίηση των δηλώσεων υποστήριξης

Μετά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες, οι διοργανωτές υποβάλλουν τις δηλώσεις υποστήριξης, σε έντυπη ή σε ηλεκτρονική μορφή, προς επαλήθευση και πιστοποίηση²⁰⁵ στις αρμόδιες εθνικές αρχές ως εξής²⁰⁶:

- α) στις εθνικές αρχές του κράτους μέλους στο οποίο διαμένει ή του οποίου έχει την ιθαγένεια ο υπογράφων, ή
- β) στις εθνικές αρχές του κράτους μέλους που εξέδωσε τον προσωπικό αριθμό αναγνώρισης ή το προσωπικό έγγραφο αναγνώρισης που παρέχεται στη δήλωση υποστήριξης.

197. Άρθρο 6 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

198. Άρθρο 6 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

199. ΕΕ 2011, L 301/3.

200. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

201. Άρθρο 6 παρ. 3 Κανονισμού 211/2011.

202. Άρθρο 6 παρ. 3 Κανονισμού 211/2011.

203. Το πιστοποιητικό αυτό χορηγείται σύμφωνα με το υπόδειγμα του παραρτήματος IV του Κανονισμού 211/2011.

204. Άρθρο 6 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

205. Οι διοργανωτές για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούν το έντυπο του Παραρτήματος V του Κανονισμού 211/211.

206. Άρθρο 8 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

Η πιστοποίηση συνεπώς ζητείται ξεχωριστά, και μόνο μία φορά, για κάθε κράτος μέλος στο οποίο έχουν συγκεντρωθεί δηλώσεις υποστήριξης. Στην περίπτωση των πολιτών της Ένωσης που κατοικούν εκτός ΕΕ και έχουν τη δυνατότητα να υπογράψουν δήλωση υποστήριξης, θα λαμβάνονται υπόψη στο κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοοι²⁰⁷.

Οι διοργανωτές οφείλουν να ξεχωρίζουν τις δηλώσεις υποστήριξης που έχουν υποβληθεί εντύπως, εκείνες που έχουν υπογραφεί ηλεκτρονικά με τη βοήθεια προηγμένου συστήματος ηλεκτρονικής υπογραφής και εκείνες που έχουν συγκεντρωθεί μέσω επιγραμμικού συστήματος συγκέντρωσης²⁰⁸.

Οι δηλώσεις υποστήριξης που συγκεντρώθηκαν επιγραμμικά μπορούν είτε να εκτυπωθούν και να αποσταλούν εντύπως είτε να αποσταλούν ηλεκτρονικά μέσω ενός ασφαλούς μέσου, όπως κρυπτογραφημένα αρχεία σε CD-ROM. Είναι επίσης δυνατόν να χρησιμοποιηθούν αρχεία XML εάν γίνονται δεκτά από την αρμόδια εθνική αρχή²⁰⁹.

Αφότου οι αρμόδιες εθνικές αρχές παραλάβουν το αίτημα των διοργανωτών, έχουν στη διάθεσή τους τρεις μήνες για να πιστοποιήσουν τον αριθμό των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης²¹⁰. Στην περίπτωση που οι τελευταίες δεν εκδώσουν τα πιστοποιητικά εντός της τρίμηνης προθεσμίας, όπως κατ'αναλογία και στην περίπτωση που δεν εκδώσουν πιστοποιητικό για το επιγραμμικό σύστημα εντός του προβλεπόμενου μηνός, οι διοργανωτές μπορούν να χρησιμοποιήσουν τα διαθέσιμα, σε εθνικό επίπεδο, μέσα προσφυγής, δηλαδή προσφυγή ενώπιων των εθνικών διοικητικών δικαστηρίων ή αρχών και καταγγελία στον Συνήγορο του Πολίτη. Επίσης μπορούν να υποβάλουν καταγγελία στην Επιτροπή για μη εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ²¹¹.

Οι εθνικές αρχές, προκειμένου να επαληθεύουν τις δηλώσεις υποστήριξης, θα πρέπει να διενεργούν κατάλληλους ελέγχους²¹², ενδεχομένως βασισμένους σε τυχαία δειγματοληψία²¹³. Στη διαδικασία αυτή δεν συμπεριλαμβάνεται και η επικύρωση της γνησιότητας των υπογραφών²¹⁴.

Ειδικότερα το ζήτημα σχετικά με την επικύρωση της γνησιότητας των υπογραφών αποτέλεσε αντικείμενο μεγάλου προβληματισμού. Αυτό οφειλόταν κυρίως στο γεγονός ότι οι διαδικασίες ελέγχου και εξακρίβωσης της γνησιότητας διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των διαφόρων κρατών. Ενώ δηλαδή σε ορισμένα κράτη μέλη, οι διαδικασίες συγκέντρωσης υπογραφών υποβάλλονται σε σχετικά αυστηρές προϋποθέσεις, όπως είναι για παράδειγμα η υποχρέωση να γίνεται συγκέντρωση υπογραφών μόνο σε επίσημα προσδιορισμένα προς το σκοπό αυτό κέντρα με την υποχρεωτική παρουσία ενός υπαλλήλου ή ενός συμβολαιογράφου για να εξακριβώνει τη γνησιότητα

207. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

208. Άρθρο 8 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

209. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

210. Άρθρο 8 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

211. Συχνές ερωτήσεις, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>].

212. Άρθρο 8 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

213. Αιτιολογική Σκέψη 18 του Κανονισμού 211/2011.

214. Άρθρο 8 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

όλων των υπογραφών κατά τη στιγμή της συγκέντρωσής τους, σε άλλα κράτη μέλη τα συστήματα που εφαρμόζονται είναι λιγότερο επαχθή και δεν επιβάλλουν καμία ιδιαίτερη προϋπόθεση για τη συγκέντρωση υπογραφών²¹⁵.

Σε κάθε περίπτωση τα κράτη μέλη είναι επιφορτισμένα να επιβάλουν στους διοργανωτές κυρώσεις, οι οποίες μάλιστα πρέπει να είναι ουσιαστικές, αναλογικές και αποτρεπτικές, στην περίπτωση που οι τελευταίοι παραβιάσουν τα οριζόμενα στον Κανονισμό και ιδίως στις περιπτώσεις ψευδών δηλώσεων υποστήριξης και απατηλής χρησιμοποίησης των δεδομένων²¹⁶.

Κατόπιν αυτού του ελέγχου οι εθνικές αρχές παραδίδουν στους διοργανωτές πιστοποιητικό²¹⁷ στο οποίο πιστοποιείται ο αριθμός των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης για το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος²¹⁸.

Οι δηλώσεις υποστήριξης που έχουν συγκεντρωθεί σε κράτη μέλη όπου δεν έχει επιτευχθεί ο ελάχιστος αριθμός θα συνυπολογίζονται για την επίτευξη του στόχου του 1 εκατομμυρίου. Τα κράτη μέλη αυτά όμως δεν θα υπολογίζονται στο απαιτούμενο ένα τέταρτο των κρατών μελών²¹⁹.

Η Επιτροπή πάντως, γενικά συνιστά τη συγκέντρωση περισσότερων δηλώσεων υποστήριξης απ' όσες απαιτούνται, επειδή οι έλεγχοι από τις αρμόδιες εθνικές αρχές μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα την πιστοποίηση μικρότερου αριθμού δηλώσεων υποστήριξης από αυτές που έχουν υποβληθεί²²⁰.

Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι οι διοργανωτές, σύμφωνα με τον Κανονισμό²²¹, δύνανται να αποσύρουν την καταχωρισμένη πρωτοβουλία τους οποιαδήποτε στιγμή, προτού αποστείλουν τις δηλώσεις υποστήριξης για επαλήθευση από τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Η απόσυρση είναι αμετάκλητη. Μια πρωτοβουλία που έχει αποσυρθεί δεν μπορεί να έχει καμία συνέχεια, ενώ όλες οι δηλώσεις υποστήριξης καθίστανται άκυρες. Οι αποσυρθείσες πρωτοβουλίες - που έχουν χαρακτηριστεί ως τέτοιες - εξακολουθούν να βρίσκονται στον ιστότοπο της Επιτροπής στην ενότητα των πρωτοβουλιών «άνευ αντικειμένου».²²²

3.2.2.6. Υποβολή της πρωτοβουλίας και εξέτασή της από την Επιτροπή

Μετά την παραλαβή των πιστοποιητικών από τις εθνικές αρχές, οι οποίες εξέτασαν και επαλήθευσαν τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δηλώσεων υποστήριξης και εφόσον πληρούνται όλες οι σχετικές διαδικασίες και προϋποθέσεις σύμφωνα με τον Κανονισμό, οι διοργανωτές μπορούν να υποβάλουν την πρωτοβουλία στην Επιτροπή, μαζί με πληροφορίες σχετικά με τυχόν στήριξη και χρηματοδότηση της οποίας έτυχε η πρωτοβουλία²²³.

215. Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.

216. Άρθρο 14 Κανονισμού 211/2011.

217. Το πιστοποιητικό αυτό χορηγείται σύμφωνα με το υπόδειγμα του παραρτήματος VI του Κανονισμού 211/2011.

218. Άρθρο 8 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

219. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

220. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

221. Άρθρο 4 παρ. 5 Κανονισμού 211/2011.

222. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

223. Άρθρο 9 Κανονισμού 211/2011.

Ειδικότερα, η υποβολή γίνεται, εντύπως ή ηλεκτρονικά, με τη συμπλήρωση συγκεκριμένου εντύπου²²⁴ καθώς και των αντιγράφων όλων των πιστοποιητικών που έλαβαν οι διοργανωτές από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και τα οποία επιβεβαιώνουν ότι συγκεντρώθηκε ο απαιτούμενος αριθμός δηλώσεων υποστήριξης²²⁵.

Μόλις η Επιτροπή λάβει την πρωτοβουλία δεσμεύεται να προβεί σε ορισμένες ενέργειες²²⁶. Πιο συγκεκριμένα καλείται άμεσα και χωρίς καθυστέρηση να δημοσιεύσει την πρωτοβουλία στο μητρώο. Επίσης καλείται να συναντηθεί με τους διοργανωτές, προκειμένου να δώσει στους τελευταίους την ευκαιρία να εξηγήσουν λεπτομερώς τα θέματα που θίγει η πρωτοβουλία τους. Ακόμη δεσμεύεται εντός τρίμηνης προθεσμίας να συντάξει επίσημη απάντηση όπου θα εκθέτει τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματά της σχετικά με την πρωτοβουλία, θα αναφέρει τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή δεν θα προβεί στις εν λόγω ενέργειες.

Παρά το γεγονός ότι χρησιμοποιείται η φράση «νομικά και πολιτικά συμπεράσματά της», η Επιτροπή βασίζει την απόφασή της αυτή σε μία πολιτική ανάλυση που πραγματοποιεί ως προς την ουσία της πρωτοβουλίας και για το λόγο αυτό, αντίθετα με τις αποφάσεις για καταχώριση, η απάντησή της αυτή δε δύναται να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής²²⁷.

Η απάντηση αυτή, η οποία θα έχει μορφή ανακοίνωσης και η οποία θα εκδοθεί επίσημα από το Σώμα των Επιτρόπων, θα κοινοποιηθεί στους διοργανωτές, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και θα δημοσιευθεί σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ²²⁸. Εάν η Επιτροπή χρειαστεί να εξετάσει περισσότερο το θέμα προτού εκδώσει την τελική της απόφαση, η απάντησή της μπορεί να συνιστά μόνον προκαταρκτική γνώμη²²⁹.

Από τη διατύπωση των σχετικών διατάξεων του Κανονισμού γίνεται αντιληπτό ότι η πρωτοβουλία πολιτών είναι πρωτοβουλία καθορισμού θεματολογίου, η οποία υποχρεώνει την Επιτροπή να εξετάσει σοβαρά τα αιτήματα των πολιτών, αλλά όχι να αναλάβει σχετική δράση. Στην περίπτωση όμως που η απάντησή της είναι αρνητική υποχρεούται να εξηγήσει σαφώς και λεπτομερώς τους λόγους για τους οποίους δεν προτίθεται να αναλάβει οποιαδήποτε δράση²³⁰.

Στην περίπτωση που πληρούνται οι μόλις ανωτέρω αναφερθείσες προϋποθέσεις, παρέχεται η δυνατότητα στους διοργανωτές να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία τους σε δημόσια ακρόαση²³¹ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Αν δε, η Επιτροπή αποφασίσει τελικά να υποβάλει νομοθετική πρόταση, θα είναι πραγματικά ευτυχές να τελεσφορήσει η όλη διαδικασία και η Επιτροπή να αποφασίσει θετικά υπέρ της προτεινόμενης πρωτοβουλίας, τότε θα ακολουθηθεί η συνήθης νομοθετική διαδικασία.

224. Το έντυπο αυτό παρατίθεται στο Παράρτημα VII του Κανονισμού 211/2011.

225. Άρθρο 9 Κανονισμού 211/2011.

226. Άρθρο 10 παρ. 1 Κανονισμού 211/2011.

227. Συχνές ερωτήσεις, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>].

228. Άρθρο 10 παρ. 2 Κανονισμού 211/2011.

229. Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

230. Αιτιολογική Σκέψη 20 του Κανονισμού 211/2011.

231. Άρθρο 11 Κανονισμού 211/2011.

3.3. Η πορεία υλοποίησης της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών

Η υποβολή των πρωτοβουλιών έχει ξεκινήσει ήδη από την 1^η Απριλίου του 2012, ημερομηνία κατά την οποία τέθηκε σε εφαρμογή ο Κανονισμός²³². Ειδικότερα, η έναρξη της εφαρμογής του Κανονισμού, ένα χρόνο μετά την έναρξη ισχύος του, προβλέφθηκε προκειμένου τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν την εθνική τους νομοθεσία για να μπορέσουν να διενεργήσουν τον έλεγχο των δηλώσεων υποστήριξης και να διασφαλίσουν ότι οι διοργανωτές υπόκεινται σε κατάλληλες κυρώσεις για τυχόν παραβάσεις του Κανονισμού²³³.

Η έναρξη ισχύος της υποβολής των πρωτοβουλιών από την 1^η Απριλίου 2012 συνιστά στοιχείο σημαντικό. Συνεπεία αυτού, αναφορές όπως η πρόσφατη της Greenpeace, η οποία απασχόλησε την κοινή γνώμη, δε μπορεί να θεωρηθεί πρωτοβουλία πολιτών.

Ειδικότερα, η Επιτροπή σε απάντησή της τόνισε ότι υπογραφές που έχουν συγκεντρωθεί πριν από την ημερομηνία εφαρμογής του κανονισμού δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν αργότερα. Όπως ο ίδιος ο Κανονισμός ορίζει, οι δηλώσεις υποστήριξης μπορούν να συγκεντρωθούν μόνο μετά την καταχώριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας στην Επιτροπή, πράγμα που θα ήταν δυνατό μόνο όταν τίθετο σε εφαρμογή ο Κανονισμός. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να μελετήσει προσεκτικά τις απόψεις που διατυπώνονται στην αναφορά της Greenpeace²³⁴.

Μέχρι στιγμής, σύμφωνα με τα τρέχοντα στοιχεία που δημοσιεύονται στο διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής, έχουν υποβληθεί δεκατρείς πρωτοβουλίες. Οι τρεις εξ' αυτών μη πληρουμένων των κατά το άρθρο 4 παρ. 2 προϋποθέσεων του Κανονισμού δεν καταχωρίστηκαν στο επίσημο μητρώο της Επιτροπής. Από αυτές που καταχωρίστηκαν, εννιά βρίσκονται στο στάδιο της συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης και υπό το status «Ανοικτές Πρωτοβουλίες»²³⁵ ενώ μία έχει καταστεί άνευ αντικειμένου και βρίσκεται υπό το status «Άνευ αντικειμένου»²³⁶.

3.3.1. Πρωτοβουλίες που δεν καταχωρίστηκαν²³⁷

Και οι τρεις αυτές προτεινόμενες πρωτοβουλίες, οι οποίες σημειωτέον υποβλήθηκαν ταυτόχρονα με την έναρξη της εφαρμογής του Κανονισμού, δηλαδή την 1^η Απριλίου 2012, δεν καταχωρίστηκαν υπό την αιτιολογία ότι εκφεύγουν σαφώς του πεδίου αρμοδιοτήτων της Επιτροπής προκειμένου η τελευταία να υποβάλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών, δηλαδή της δεύτερης εκ των τεσσάρων προϋποθέσεων που αναγράφονται στο άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού. Η Επιτροπή μετά την ολοκλήρωση του σκεπτικού της, αναφορικά με τους λόγους απόρριψης της καταχώρισης, έθεσε υπόψη των διοργανωτών όλα τα διαθέσιμα μέσα προσφυγής. Οι πρωτοβουλίες αυτές είναι οι εξής:

232. Άρθρο 23 Κανονισμού 211/2011.

233. Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

234. Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, [<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].

235. Ανοικτές Πρωτοβουλίες,

[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>].

236. Πρωτοβουλίες άνευ αντικειμένου,

[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete>].

237. Μη καταχωρισμένες πρωτοβουλίες,

[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>]

- Πρωτοβουλία «My voice against nuclear power»

Η πρωτοβουλία αυτή, τον τίτλο της οποίας στα ελληνικά θα αποδίδαμε ως «Η φωνή μου ενάντια στη πυρηνική ενέργεια», είχε ως βασικό αντικείμενο την εξάλειψη της πυρηνικής ενέργειας ενώ ως ειδικότερους στόχους έθετε :

I) την επεξεργασία και εφαρμογή πλάνων που θα επέτρεπαν τη σταδιακή εξάλειψη των πυρηνικών σταθμών και

II) την ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και ενίσχυση της ενεργειακής απόδοσης προκειμένου να υποκαθιστούσαν τη χρήση των πυρηνικών υλικών και των ορυκτών καυσίμων.

Η Επιτροπή, αφού εξέτασε σε βάθος αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της παρ. 2 του άρθρου 4, αρνήθηκε την καταχώριση της εν λόγω πρωτοβουλίας εκθέτοντας σαφώς και συγκεκριμένως τους λόγους της αρνητικής αυτής απάντησής της.

Ειδικότερα, επικαλέστηκε ότι η προτεινόμενη αυτή πρωτοβουλία ευρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών καθώς όλα τα προτεινόμενα μέτρα της πρωτοβουλίας εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΣυνθΕΚΑΕ), η οποία όμως δεν περιέχει καμία πρόβλεψη για πρωτοβουλία πολιτών.

Περαιτέρω, η ΣυνθΕΕ και η ΣυνθΛΕΕ αδυνατούν να παρέχουν οποιαδήποτε κατάλληλη νομική βάση καθώς η προτεινόμενη νομοθετική πράξη θα ήταν καταφανώς αντίθετη με τους στόχους της ΣυνθΕΚΑΕ όπως αυτοί τίθενται στο Προοίμιό της και στο άρθρο 1 αυτής . Πράγματι οι νομικές βάσεις της ΣυνθΕΕ και της ΣυνθΛΕΕ δε μπορούν να ερμηνευθούν εις τρόπον ώστε να δίνουν τη δυνατότητα στην Επιτροπή να προτείνει σχέδιο νομικής πράξης που θα είχε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση/κατάργηση πρωτογενούς δικαίου και συγκεκριμένα της ΣυνθΕΚΑΕ. Η τροποποίηση της ΣυνθΕΚΑΕ είναι δυνατή μόνο υπό την προϋπόθεση ότι θα συμφωνούσαν όλα τα συμβαλλόμενα μέρη.

- Πρωτοβουλία «Recommend singing the European Anthem in Esperanto»

Οι διοργανωτές της πραγματικά ξεχωριστής αυτής πρωτοβουλίας, όπως φανερώνει ο ίδιος ο τίτλος της , «Πρόταση να τραγουδηθεί ο ύμνος της Ευρώπης στην Εσπεράντο», δεν ήταν μόνο ένθερμοι υποστηρικτές του ευρωπαϊκού ιδεώδους αλλά και λάτρεις της Εσπεράντο.

Η Επιτροπή στο σκεπτικό της απάντησής της προς τους εν λόγω διοργανωτές επικαλέστηκε ότι δεν παρέχεται η νομική βάση που θα της επέτρεπε να προτείνει σχέδιο νομικής πράξης αναφορικά με την καθιέρωση και απαγγελία του ύμνου της Ευρώπης στην Εσπεράντο. Το σχετικό κεφάλαιο της Συνθήκης που αναφέρεται στον πολιτισμό στοχεύει στη προστασία και διατήρηση του πολιτιστικών στοιχείων των κρατών μελών . Στο παρόν στάδιο ωστόσο, διαφαίνεται ότι κανένα κράτος δεν έχει προωθήσει την Εσπεράντο, ως στοιχείο της πολιτιστικής του κληρονομιάς και σε καμία περίπτωση δε μπορεί να θεωρηθεί ως κομμάτι της κοινής πολιτιστικής κληρονομιάς.

- Πρωτοβουλία «Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva»

Η πρωτοβουλία αυτή, τον τίτλο της οποίας θα αποδίδαμε στα ελληνικά «Ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με τη συλλογική κυριαρχία», είχε ως βασικό αντικείμενό της να εξασφαλιστεί ότι οι πολίτες ενός νέου κράτους, το οποίο θα προερχόταν από την απόσχιση εδάφους κράτους μέλους της ΕΕ, θα συνέχιζαν να θεωρούνται πολίτες της Ένωσης.

Η Επιτροπή αφού αρχικά επικαλέστηκε το άρθρο 20 ΣυνθΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο μόνο τα άτομα που έχουν την υπηκοότητα κράτους μέλους θεωρούνται πολίτες της Ένωσης, καθώς και ότι η ιθαγένεια της Ένωσης έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα και δεν υποκαθιστά την εθνική ιθαγένεια, ανέφερε ότι οι Συνθήκες της ΕΕ δεν παρέχουν στην Επιτροπή τη νομική βάση να προτείνει σχέδιο νομοθετικής πράξης σχετικά με την αντιμετώπιση των συνεπειών της απόσχισης εδάφους κράτους μέλους της ΕΕ. Σε μία τέτοια περίπτωση, σύμφωνα με την Επιτροπή η αναζήτηση της λύσης θα πρέπει να αναζητηθεί μέσω διαδικασιών διαπραγμάτευσης στα πλαίσια του Διεθνούς Δικαίου.

3.3.2. Πρωτοβουλίες που καταχωρίστηκαν

Οι πρωτοβουλίες αυτές, οι οποίες πληρούσαν τις απαιτούμενες, κατά το άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού, προϋποθέσεις και τελικά καταχωρίστηκαν στο επίσημο μητρώο της Επιτροπής, παρουσιάζουν μεγάλο ενδιαφέρον και διακρίνονται για την ποικιλία του περιεχομένου τους. Ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε μία εξ' αυτών έχει καταστεί άνευ αντικειμένου.

3.3.2.1. Ανοικτές Πρωτοβουλίες

- Πρωτοβουλία Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe.»

Η εν λόγω πρωτοβουλία με τίτλο «Fraternité 2020 - Κινητικότητα. Πρόοδος. Ευρώπη.», η οποία καταχωρίστηκε στις 9 Μαΐου 2012, επιδιώκει να ενισχύσει τα προγράμματα ανταλλαγών της ΕΕ, όπως το Erasmus ή της Ευρωπαϊκής Εθελοντικής Υπηρεσίας (ΕΕΥ), προκειμένου να συμβάλει σε μια ενωμένη Ευρώπη που βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των πολιτών.

Συγκεκριμένα, τα μέτρα που προτείνονται μέσω της πρωτοβουλίας αυτής για την αύξηση της κινητικότητας είναι τρία:

- I) το δέκα τοις εκατό (10 %) του προϋπολογισμού της ΕΕ να χρησιμοποιείται για την πρόθηση προγραμμάτων που θα ενθαρρύνουν την κινητικότητα,
- II) να ενταθούν οι προσπάθειες που θα συμβάλουν στην ανάπτυξη διαπολιτισμικών δεξιοτήτων των συμμετεχόντων για παράδειγμα προσφέροντας μαθήματα γλώσσας και μαθήματα σχετικά με τις παραδόσεις, την ιστορία της χώρας υποδοχής κλπ,
- III) η πρόοδος στον τομέα της κινητικότητας να παρακολουθείται καλύτερα, όπως για παράδειγμα μέσω της Eurostat ή των ερευνών του Ευρωβαρόμετρου.

Οι διοργανωτές θεωρούν ως σχετικά με την πρωτοβουλία τους τα άρθρα 145, 162, 165-167, 174, 175, 180, 312, 337, 338 ΣυνθΛΕΕ και το άρθρο 17 ΣυνθΕΕ.

- Πρωτοβουλία «Single Communication Tariff Act»

Αντικείμενο της εν λόγω πρωτοβουλίας όπως διαφαίνεται και από τον τίτλο της, «Ενιαία Πράξη για τη δασμολόγηση των επικοινωνιών», είναι η υιοθέτηση ενός και μοναδικού μηνιαίου κατ'αποκοπή δασμού για την επικοινωνία εντός των συνόρων της ΕΕ.

Η πρωτοβουλία αυτή, η οποία καταχωρίστηκε στις 10 Μαΐου 2012, θέτει ως βασικούς στόχους την κατάργηση των τελών περιαγωγής στην ΕΕ και την επίτευξη/ολοκλήρωση κοινής αγοράς στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Οι διοργανωτές επικαλούνται ως σχετικό με την πρωτοβουλία τους το άρθρο 114 ΣυνΛΕΕ.

Η πρωτοβουλία αυτή συνοδεύεται από σχέδιο νομικής πράξης το οποίο θα χαρακτηρίζαμε εξαιρετικά σύντομο αφού αποτελείται μόλις από τρία άρθρα και απλό στη διατύπωσή του.

Ειδικότερα, στο πρώτο άρθρο ορίζεται ότι οποιαδήποτε διάκριση κατα την επιβολή δασμών στις συνδέσεις κινητών τηλεφώνων, εντός των ορίων της ΕΕ, απαγορεύεται. Περαιτέρω, όλοι οι πάροχοι τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται εντός της ΕΕ, οφείλουν να παρέχουν ένα και μοναδικό Subscriber Identity Module (SIM), δηλαδή μια κάρτα με μοναδική ταυτότητα, με μηνιαίο κατ'αποκοπή δασμό στον οποίο δεν θα περιλαμβάνεται ανώτατο όριο χρέωσης και που θα δύναται να καλύψει υπηρεσίες επικοινωνίας φωνής και δεδομένων, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών σύντομων μηνυμάτων (SMS) και πολυμεσικών μηνυμάτων (MMS), σε κάθε πελάτη που βρίσκονται εντός της ΕΕ και του οποίου η τιμή δεν να υπερβαίνει τα 50 ευρώ, ανά μήνα.

Στο επόμενο άρθρο προτείνεται η κατάργηση του Κανονισμού 717/2007 σχετικά με την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας εντός της Ένωσης, ενώ το τελευταίο άρθρο αφορά στην έναρξη ισχύος του προτεινόμενου αυτού σχεδίου νομικής πράξης.

- Πρωτοβουλία «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!»

Η πρωτοβουλία αυτή με τίτλο «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!» καταχωρίστηκε στις 10 Μαΐου 2012.

Βασικό αντικείμενο της εν λόγω πρωτοβουλίας είναι να καλέσει την Επιτροπή να προτείνει νομική πράξη που να υλοποιεί το ανθρώπινο δικαίωμα πρόσβασης σε ύδρευση και αποχέτευση, το οποίο είναι αναγνωρισμένο από τον ΟΗΕ, καθώς και να προωθήσει την παροχή ύδρευσης και αποχέτευσης ως απαραίτητων δημόσιων υπηρεσιών για όλους.

Στόχος των διοργανωτών είναι η θεσπιζόμενη νομοθεσία της ΕΕ να απαιτήσει από τις κυβερνήσεις να εξασφαλίζουν και να παρέχουν σε όλους τους πολίτες πρόσβαση σε επαρκή ποσότητα καθαρού, πόσιμου νερού και σε δίκτυο αποχέτευσης. Οι διοργανωτές ειδικότερα προτείνουν:

- I) Τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της ΕΕ να είναι υποχρεωμένα να εξασφαλίζουν ύδρευση και αποχέτευση για όλους τους πολίτες,
- II) Η υδροδότηση και η διαχείριση των υδάτινων πόρων να αψηφούν τους «κανόνες της εσωτερικής αγοράς» και να απαγορεύεται η απελευθέρωση της αγοράς των υπηρεσιών ύδρευσης,
- III) Η ΕΕ να εντείνει τις προσπάθειές της για να έχουν όλοι πρόσβαση σε ύδρευση και αποχέτευση.

Οι διοργανωτές θεωρούν ως σχετικά με την πρωτοβουλία τους τα άρθρα 14, 209, 210 ΣυνθΛΕΕ ενώ η χρηματοδότηση της εν λόγω πρωτοβουλίας μέχρι στιγμής ανέρχεται στις 100.000 ευρώ.

- Πρωτοβουλία «Uno di noi»

Η πρωτοβουλία αυτή η οποία καταχωρίστηκε στην ιταλική γλώσσα στις 11 Μαΐου 2012 υπο τον τίτλο «Uno di noi» που σημαίνει «Ένας από μας», έχει ως αντικείμενό της τη νομική προστασία της αξιοπρεπείας, του δικαιώματος στη ζωή και της ακεραιότητας του κάθε ανθρώπου από τη σύλληψη, στους τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ, στην οποία η προστασία αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία.

Η αξιοπρέπεια και η ακεραιότητα του ανθρώπινου εμβρύου πρέπει σύμφωνα με τους διοργανωτές να γίνεται σεβαστή. Αυτό διατυπώνεται και από το ΔΕΕ στην υπόθεση Brüstle, το οποίο καθορίζει το ανθρώπινο έμβρυο ως την αρχή της ανάπτυξης της ανθρώπινης ύπαρξης. Για να διασφαλιστεί η συνοχή στους τομείς της αρμοδιότητάς της, όταν η ζωή του ανθρώπινου εμβρύου βρίσκεται σε κίνδυνο, η ΕΕ θα πρέπει να απαγορεύσει και να τερματίσει τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που προϋποθέτουν την καταστροφή ανθρώπινων εμβρύων, κυρίως στους τομείς της έρευνας, της αναπτυξιακής βοήθειας και της δημόσιας υγείας.

Οι διοργανωτές θεωρούν ως σχετικά με την πρωτοβουλία τους τα άρθρα άρθρα 2, 17 ΣυνθΕΕ και τα άρθρα 4 παρ. 3 , 168, 180, 182, 209, 210, 322 ΣυνθΛΕΕ ενώ η χρηματοδότηση της εν λόγω πρωτοβουλίας ανέρχεται μέχρι στιγμής στις 50.000 ευρώ.

- Πρωτοβουλία «Let me vote»

Η πρωτοβουλία αυτή, τον τίτλο της οποίας θα αποδίδαμε στα ελληνικά «Άσε με να ψηφίσω» καταχωρίστηκε στη γαλλική γλώσσα στις 11 Μαΐου 2012 .

Βασικό αντικείμενο της εν λόγω πρωτοβουλίας είναι να ενδυναμώσει τα δικαιώματα που αναφέρονται στο άρθρο 20 παρ. 2 της ΣυνθΛΕΕ, χορηγώντας στους πολίτες της ΕΕ, που διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος, το δικαίωμα να ψηφίζουν σε όλες τις πολιτικές εκλογές στη χώρα κατοικίας τους, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους.

Ειδικότερα, η πρωτοβουλία αυτή στοχεύει στην ανάπτυξη της πολιτικής διάστασης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος με την ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των πολιτών ότι μοιράζονται ένα κοινό πεπρωμένο. Αυτό, σύμφωνα με τους διοργανωτές, θα έχει ως αποτέλεσμα τόσο την ισχυροποίηση της έννοιας του ευρωπαίου πολίτη, όσο και τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ. Επιπλέον, θα συμβάλει στην αποκατάσταση της απώλειας των δικαιωμάτων ψήφου που επί του παρόντος στερείται ένας σημαντικός αριθμός πολιτών της ΕΕ, που είναι οι επί μακρόν διαμένοντες σε κράτη μέλη των οποίων την υπηκοότητα δε διαθέτουν.

Οι διοργανωτές επικαλούνται ως σχετικά με την πρωτοβουλία τους τα άρθρα 20 παρ. 2 και 25 ΣυνθΛΕΕ.

- Πρωτοβουλία «Stop vivisection»

Η πρωτοβουλία αυτή καταχωρίστηκε στις 22 Ιουνίου 2012 και όπως προδίδει ο ίδιος ο τίτλος της, «Στοπ στη ζωοτομή», αφορά στην πρόταση θέσπισης ενός ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου που θα στοχεύει στην σταδιακή κατάργηση των πειραμάτων σε ζώα.

Οι διοργανωτές της εν λόγω πρωτοβουλίας εκφράζοντας ξεκάθαρα τους ηθικούς ενδοιασμούς τους αναφορικά με τα πειράματα σε ζώα και τις επιστημονικές αρχές που ακυρώνουν το "ζωϊκό μοντέλο" προκειμένου να προβλέπονται οι αντιδράσεις στον ανθρώπινο οργανισμό, καλούν την Επιτροπή να καταργήσει την οδηγία 2010/63/ΕΕ για την προστασία των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς και να παρουσιάσει μια νέα πρόταση που θα καταργεί τα πειράματα σε ζώα και αντ' αυτού θα καθιστά υποχρεωτική τη χρήση - στον τομέα της βιοϊατρικής και τοξικολογικής έρευνας - δεδομένων που συνδέονται άμεσα με το ανθρώπινο είδος.

Οι διοργανωτές επικαλούνται, ως σχετικό με το περιεχόμενο της πρωτοβουλίας τους το άρθρο 13 ΣυνθΛΕΕ ενώ η μέχρι στιγμής χρηματοδότηση της εν λόγω πρωτοβουλίας ανέρχεται στις 5.100 ευρώ.

- Πρωτοβουλία «High Quality European Education for All»

Η εν λόγω πρωτοβουλία, η οποία καταχωρίστηκε 16 Ιουλίου 2012, αφορά στον τομέα της εκπαίδευσης και έχει τίτλο «Ευρωπαϊκή εκπαίδευση υψηλής ποιότητας για όλους» .

Σύμφωνα με τους διοργανωτές της, το μέλλον της Ευρώπης εξαρτάται από την εκπαίδευση. Συνεπώς λοιπόν κοινοί κανόνες για την εκπαίδευση που θα αντανakλούν βασικές αξίες της ΕΕ, θα πρέπει να είναι στο επίκεντρο της λύσης απέναντι στις σημερινές προκλήσεις.

Ειδικότερα, η πρωτοβουλία αυτή στοχεύει στη δημιουργία μιας πλατφόρμας πολυμερούς συνεργασίας όπου γονείς, εκπαιδευτικοί, μαθητές, κοινωνικοί εταίροι και πολιτικοί ιθύνοντες θα προτείνουν, θα συζητήσουν και θα διαμορφώσουν μια ευρωπαϊκή πολιτική για μια ποιοτική, πλουραλιστική ΕΕ 2020, προσανατολισμένη σε ένα εκπαιδευτικό μοντέλο για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση για όλους τους Ευρωπαίους.

Απώτερος στόχος των διοργανωτών, ως απόρροια της πολυμερούς συνεργασίας, είναι η δημιουργία ενός σχεδίου για την εφαρμογή του ανωτέρω εκπαιδευτικού μοντέλου, με αποκορύφωμα ίσως ένα ευρωπαϊκό απολυτήριο, προς όφελος των μελλοντικών γενεών, όπως προβλέπεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Οι διοργανωτές θεωρούν σχετικά με το περιεχόμενο της πρωτοβουλίας τους τα άρθρα 165, 166 και 167 της ΣυνθΛΕΕ ενώ με βάση τα τρέχοντα στοιχεία η χρηματοδότηση της εν λόγω πρωτοβουλίας ανέρχεται στις 10.000 ευρώ.

- Πρωτοβουλία «Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs»

Η πρωτοβουλία αυτή, τον τίτλο της οποίας θα αποδίδαμε στα ελληνικά «Για μια υπεύθυνη διαχείριση των αποβλήτων, κόντρα στην αποτέφρωση», καταχωρίστηκε στη γαλλική γλώσσα στις 16 Ιουλίου 2012.

Οι διοργανωτές μέσω της εν λόγω πρωτοβουλίας απευθύνουν κάλεσμα προς την Επιτροπή να εκδώσει μια οδηγία η οποία θα ισχύει για όλα τα κράτη μέλη και θα βασίζεται στις εξής αρχές πλαίσιο :

- I) Την ενίσχυση της διαλογής των οικιακών απορριμμάτων,
- II) Την απαγόρευση των εξωτερικών συσκευασιών,
- III) Την υποχρεωτική χρήση των ανακυκλώσιμων συσκευασιών,
- IV) Την απαγόρευση αποτέφρωσης των αποβλήτων, και, τέλος,
- V) Την απαίτηση για διαχείριση και επεξεργασία των αποβλήτων κατασκευών και τεχνολογιών, χωρίς επιπτώσεις στο περιβάλλον και την υγεία.

Απώτερος στόχος της παρούσας πρωτοβουλίας είναι να εξασφαλίσει την υπεύθυνη διαχείριση και επεξεργασία των αποβλήτων από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ οι διοργανωτές της επικαλούνται ακόμη ότι η πρωτοβουλία τους εμπίπτει στο σχετικό με το περιβάλλον κεφάλαιο της Συνθήκης.

- Πρωτοβουλία «Suspension of the EU Climate & Energy Package»

Η πρωτοβουλία αυτή, τον τίτλο της οποίας θα αποδίδαμε στα ελληνικά «Αναστολή του πακέτου της ΕΕ για την ενέργεια και το κλίμα», καταχωρίστηκε στις 8 Αυγούστου 2012.

Στόχος της εν λόγω πρωτοβουλίας είναι η αναστολή του πακέτου της ΕΕ για την Ενέργεια & Κλίμα του 2009 (εκτός από τις ρήτρες ενεργειακής απόδοσης) καθώς και των σχετικών με το κλίμα ενωσιακών ρυθμίσεων μέχρι να υπογραφεί μια συμφωνία για το ζήτημα αυτό από χώρες όπως η Κίνα, οι ΗΠΑ, η Ινδία, χώρες που συνιστούν σημαντικές πηγές εκπομπής CO₂.

Η πρωτοβουλία αυτή στοχεύει σύμφωνα με τους διοργανωτές της :

I) Στο να σταματήσουν να σπαταλούνται, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής πολιτικής αναφορικά με την κλιματική αλλαγή, εκατοντάδες δισεκατομμυρίων ευρώ σε αναποτελεσματικές και μονομερείς δράσεις για το κλίμα σε μια εποχή οικονομικής κρίσης,

II) Στο να σταματήσει η διαρροή διοξειδίου του άνθρακα και η εξαγωγή θέσεων εργασίας και επιχειρήσεων προς τις αναπτυσσόμενες χώρες, χωρίς την ύπαρξη νομοθεσίας για το κλίμα,

III) Στην επίτευξη φθηνότερων καυσίμων και ενέργειας, στην αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεπάρκειας των καυσίμων. Αυτό θα αυξήσει την κοινωνική συνοχή και θα συντελέσει στη μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού,

IV) Στο να αυξηθεί η ενεργειακή ασφάλεια, μέσω της παροχής δυνατότητας προς τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν τους δικούς τους φυσικούς πόρους ενέργειας.

Οι διοργανωτές επικαλούνται ως σχετικά με την πρωτοβουλία τους τα άρθρα 3 παρ. 3 ΣυνθΕΕ και τα 147, 173 παρ. 1 και 3, 174 ΣυνθΛΕΕ. Η χρηματοδότηση της εν λόγω πρωτοβουλίας ανέρχεται μέχρι στιγμής στα 2.500 ευρώ.

3.3.2.2. Πρωτοβουλίες άνευ αντικειμένου

Η μοναδική μέχρι στιγμής πρωτοβουλία που κατέστη άνευ αντικειμένου έφερε τον τίτλο «EU Directive on Dairy Cow Welfare» δηλαδή «Οδηγία της ΕΕ για την Ευζωία των Αγελάδων Γαλακτοπαραγωγής» και καταχωρίστηκε στις 10 Μαΐου του 2012.

Η πρωτοβουλία αυτή είχε ως αντικείμενο την επίτευξη έκδοσης Οδηγίας της ΕΕ για τη βελτίωση της ευζωίας των 23 εκατομμυρίων αγελάδων γαλακτοπαραγωγής της ΕΕ, τη δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού και την εγγύηση ελάχιστων προτύπων που θα επέτρεπαν βελτιώσεις όπως ήδη παρατηρείται με τη νομοθεσία για τους χοίρους και τα πουλερικά.

Επιδίωξη των διοργανωτών ήταν να εμπνεύσουν και να κινητοποιήσουν τους Ευρωπαίους πολίτες να ζητήσουν μια ειδική Οδηγία που να εγγυάται την καλύτερη μεταχείριση των αγελάδων γαλακτοπαραγωγής. Με την υποβολή του αιτήματος στην Επιτροπή μέσω της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, θα εκφραζόταν η επιθυμία των πολιτών για την αλλαγή πολιτικής σχετικά με την καλή διαβίωση των αγελάδων γαλακτοπαραγωγής. Το αίτημά τους εστιαζόταν στη δημιουργία στοχευμένης νομοθεσίας που θα κάλυπτε τέσσερις βασικούς τομείς για την ευζωία των αγελάδων με βάση τις αρχές Ποιότητας Ευζωίας της ΕΕ :

I) Καλή στέγαση,

II) Καλή υγεία,

III) Καλή διατροφή,

IV) Κατάλληλη συμπεριφορά.

Τα άρθρα που θεωρούσαν οι διοργανωτές ως σχετικά με την πρωτοβουλία τους ήταν το 13 και 43 της ΣυνθΛΕΕ ενώ η χρηματοδότηση της εν λόγω πρωτοβουλίας είχε αγγίξει τις 345.567 ευρώ.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το ζήτημα της προσφυγής στους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας υποστηρίχτηκε αρκετά νωρίς μαζί με τις πρώτες εκφάνσεις καχυποψίας έναντι των αντιπροσωπευτικών σωμάτων. Μεσούσης, ωστόσο, μιας πραγματικά μεγάλης κρίσης η οποία δεν περιορίζεται μόνο σε εθνικό επίπεδο και η οποία πλήττει τους λαούς που βιώνουν καθημερινά τον αντίκτυπο σκληρών μέτρων και αποφάσεων ιστορικής σημασίας, που λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις τους, το ζήτημα αυτό καθίσταται πιο επίκαιρο από ποτέ με τους αμεσοδημοκρατικούς θεσμούς να βρίσκονται στο επίκεντρο των συζητήσεων.

Οι θεσμοί αυτοί δεν στοχεύουν στην κατάργηση αλλά στη διόρθωση των μειονεκτημάτων του αντιπροσωπευτικού συστήματος, όπως η αποξένωση του πολίτη από τη χάραξη πολιτικής και η αυτόνομη δράση των αντιπροσωπευτικών σωμάτων, τα οποία απολαμβάνουν το προνόμιο της ελεύθερης εντολής.

Το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας θα τον χαρακτηρίζαμε ως τον πιο σημαντικό θεσμό άμεσης δημοκρατίας στο βαθμό που επιτρέπει την άμεση συμμετοχή του εκλογικού σώματος στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, παρέχοντας στο τελευταίο τη δυνατότητα τόσο να εναντιωθεί σ' ένα νόμο με τον οποίο δε συμφωνεί όσο και να επιτύχει την ψήφιση των νόμων που επιθυμεί.

Κυριότερα πλεονεκτήματά του είναι η ενεργοποίηση της κοινής γνώμης, η οποία οδηγεί σε ένα «άνοιγμα του πολιτικού συστήματος», ο περιορισμός της εξουσίας των αντιπροσωπευτικών σωμάτων, ο εμπλουτισμός των πιθανών λύσεων σε συγκεκριμένο πρόβλημα, που συντελείται με τις προτάσεις του εκλογικού σώματος, η λήψη των αποφάσεων στη βάση μιας πολιτικής συναίνεσης που αντικατοπτρίζει τη βούληση αμφοτέρων των μερών, δηλαδή του εκλογικού σώματος και των αντιπροσώπων, καθώς και η πρόσδοση ουσιαστικότερου περιεχομένου στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Το μεγαλύτερο, ωστόσο, μειονέκτημα του θεσμού, για το οποίο έχει δεχτεί δριμεία κριτική, είναι ότι προϋποθέτει ειδικές γνώσεις, ιδίως νομικές, τις οποίες η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος δε διαθέτει, ενώ και η αποχή που σημειώνεται σε πολλές περιπτώσεις λόγω της συχνής προσφυγής στις κάλπες εντάσσεται στα μείον του θεσμού.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας, υπό την κλασική του μορφή, συνδέεται άρρηκτα με το θεσμό του δημοψηφίσματος. Οι δύο αυτοί θεσμοί δεν πρέπει να συγχέονται μεταξύ τους ούτε όμως να παραβλέπονται οι διαπλεκόμενες σχέσεις τους. Συγκεκριμένα, αποτελούν διαφορετικά στάδια της ίδιας διαδικασίας, καθώς η λαϊκή πρωτοβουλία ξεκινά τη διαδικασία, η οποία θα ολοκληρωθεί με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.

Ειδικότερα, σε ότι αφορά το θεσμό του δημοψηφίσματος, αυτός δέχεται έντονη κριτική, κυρίως λόγω των κινδύνων που ελλοχεύουν κατά την εφαρμογή του. Προκειμένου λοιπόν το δημοψήφισμα να λειτουργεί ως μέσο αυθεντικής έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας, η προσφυγή στο θεσμό πρέπει να γίνεται με τεράστια προσοχή, αίσθημα ευθύνης και τηρουμένων βασικών παραμέτρων που θα εξασφαλίζουν τη χρηστή εφαρμογή του.

Περαιτέρω, από τη συγκριτική μελέτη που προηγήθηκε στο παρόν πόνημα, αναφορικά με την εφαρμογή του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας σε έννομες τάξεις ευρωπαϊκών χωρών, εξάγουμε τα εξής κρίσιμα συμπεράσματα :

Πρώτον, διακρίνουμε χώρες με μακρά παράδοση στο θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας, όπως η Ελβετία και το Λιχτενστάιν και χώρες που εισήγαγαν το θεσμό αυτό πολύ αργότερα, κυρίως τη δεκαετία του '90 στα πλαίσια του συνολικού μετασχηματισμού τους σε δημοκρατικά καθεστώτα.

Δεύτερον, στις χώρες που προβλέπονται και οι δύο μορφές πρωτοβουλίας, δηλαδή τόσο η γενικά διατυπούμενη όσο και η αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη πρωτοβουλία, θα λέγαμε ότι η δεύτερη ελκύει περισσότερο τους εν δυνάμει δημιουργούς.

Τρίτον, παρατηρούμε μια διαφοροποίηση, ως προς τις διαδικαστικές προϋποθέσεις μεταξύ της γενικά διατυπούμενης και της αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένης πρωτοβουλίας. Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά τη δεύτερη θεσπίζονται εξαιρετικά υψηλότερες διαδικαστικές προϋποθέσεις με άμεση στόχευση την αποτροπή της χρήσης της, καθώς αποτελεί ισχυρό μέσο επιρροής και πίεσης.

Τέταρτον, διαπιστώνουμε πως η εφαρμογή του θεσμού στην πράξη αποδυναμώνεται και σε λίγες μόνο περιπτώσεις οδηγεί σε θετικό αποτέλεσμα. Αυτό βεβαίως οφείλεται στις υψηλές διαδικαστικές προϋποθέσεις που τίθενται, όπως ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών, η προθεσμία συγκέντρωσής τους, ο περιορισμός των θεμάτων των δυναμένων να αποτελέσουν αντικείμενο πρωτοβουλίας, το αναγκαίο ποσοστό συμμετοχής του εκλογικού σώματος, καθώς και στα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνώντες όπως η υποβολή αντισχεδίων, η σύνθεση των αιτήσεων πρωτοβουλίας κλπ.

Σε ότι αφορά ειδικότερα τη χώρα μας, στο παρελθόν έχουν υποβληθεί προτάσεις εισαγωγής του θεσμού, οι οποίες όμως δεν τελεσφόρησαν. Μέσω, ωστόσο, δύο πρόσφατων νόμων, δηλαδή του ν. 3852/2010 "Πρόγραμμα Καλλικράτης" και του ν. 4023/2011 για τη "Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος", διανοίγονται θετικές προοπτικές για τη μετάβαση σε ένα σύστημα διακυβέρνησης βασιζόμενο σε θεσμούς συμμετοχικής και διακοινοβουλευτικής δημοκρατίας, το οποίο θα οδηγήσει ακολούθως στην ενεργοποίηση και ενδυνάμωση της Κοινωνίας των Πολιτών.

238. Γιαταγάνας, Ξενοφών (2009), οπ., σελ. 354.

Προσπάθεια ενδυνάμωσης της Κοινωνίας των Πολιτών γίνεται και σε υπερεθνικό επίπεδο. Η ΕΕ στην προσπάθειά της να απαλύνει έτι περισσότερο τις κατηγορίες για το λεγόμενο δημοκρατικό της έλλειμμα, κάνει ένα αξιοθαύμαστο βήμα μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η δημοκρατία λειτουργεί εν τοις πράγμασι, μόνο εάν υλοποιείται με ένα μείγμα θεσμών και αποφασιστικών διαδικασιών που ταιριάζουν στην κοινωνία στην οποία εφαρμόζονται²³⁸. Έτσι λοιπόν, η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει μια σειρά μεταρρυθμίσεων στους υφιστάμενους θεσμούς και διαδικασίες και ταυτόχρονα, καθιερώνει καινοτόμους θεσμούς, με σημαντικότερο την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, ενισχύοντας επέκεινα τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης.

Περαιτέρω, είναι μείζονος σημασίας ότι οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας παρέχουν στους πολίτες της Ένωσης μια σειρά δικαιωμάτων που μας επιτρέπουν να διατυπώσουμε την άποψη, πως σταδιακά οδηγούμαστε στη συγκρότηση μιας υπερεθνικής πολιτικής κοινωνίας και τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.

Ειδικότερα, οι πολίτες της Ένωσης, συμμετέχοντας στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης, έχοντας το δικαίωμα να συγκροτήσουν ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα και να συμβάλουν στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης, συμμετέχοντας στην πολιτική και κοινωνική ζωή της Ένωσης με βάση τις αρχές της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας και ιδίως με την ενάσκηση του δικαιώματος της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, αρχίζουν να αποκτούν τα χαρακτηριστικά ενός ευρωπαϊκού δήμου (Euro- demos).

Αυτό βεβαίως δε θα συμβεί αμέσως. Όπως ορθώς είχε τονίσει ο Robert Schuman « *Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μιας, ούτε σε ένα συνολικό σχέδιο: θα οικοδομηθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που κατ'αρχάς θα δημιουργήσουν μια πραγματική αλληλεγγύη* »²³⁹.

Τώρα, σε ότι αφορά την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, το ολοκαίνουργιο αυτό εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας, που κάνει την εμφάνισή του πρώτη φορά σε υπερεθνικό επίπεδο, παρέχει στους πολίτες της Ένωσης τη δυνατότητα να μετέχουν άμεσα στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, επηρεάζοντας αποφασιστικά τη νομοθετική ατζέντα της ΕΕ.

Όπως, μάλιστα, τόνισε χαρακτηριστικά ο αντιπρόεδρος της Επιτροπής αρμόδιος για τις διοργανικές σχέσεις και τη διοίκηση, Maros Sefcovic : « *Πρόκειται για ένα άνευ προηγουμένου βήμα διεύρυνσης της συμμετοχικής δημοκρατίας. Οι πολίτες θα έχουν πλέον στα χέρια τους ένα ισχυρό εργαλείο που θα τους επιτρέπει να επηρεάζουν την ατζέντα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Ελπίζω ότι ο συγκεκριμένος θεσμός θα ενθαρρύνει επίσης την ανάπτυξη ενός πραγματικού ευρωπαϊκού «δήμου», με την αρχαία έννοια της λέξης, καθώς πολίτες από διάφορες χώρες θα συστρατεύονται για τη συζήτηση ζητημάτων που έχουν μεγάλη σημασία για καθέναν από αυτούς* ».

Το πρώιμο στάδιο στο οποίο βρίσκονται οι ήδη καταχωρισθείσες πρωτοβουλίες, καθώς η υποβολή τους ξεκίνησε λίαν προσφάτως, την 1^η Απριλίου του 2012, δεν μας επιτρέπει να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα για την πορεία του εγχειρήματος.

239. Στη διακήρυξή του την 9^η Μαΐου του 1950, ο μεγάλος ευρωπαίστής Robert Schuman είπε χαρακτηριστικά : « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ».

Αξίζει, ωστόσο, να παρατηρήσουμε ότι η διασφάλιση των εγγύων της διαφάνειας, καθώς οι διοργανωτές υποχρεούνται να παρέχουν επικαιροποιημένα στοιχεία σχετικά με τη χρηματοδότηση των πρωτοβουλιών τους, η σε πολύ ικανοποιητικό επίπεδο προστασία των προσωπικών δεδομένων και ο σχεδιασμός του όλου εγχειρήματος εις τρόπον ώστε να είναι απλό, φιλικό και εύκολα προσβάσιμο, αποτελούν αναμφισβήτητα θετικά σημεία αυτού.

Περαιτέρω, η δημιουργία επιγραμμικού συστήματος για τη συγκέντρωση των υπογραφών, συμβάλλει ουσιαστικά στην απλοποίηση της διαδικασίας καθιστώντας το νέο αυτό μέσο περισσότερο ελκυστικό.

Επιπλέον, η ποικιλία που παρουσιάζουν, ως προς το περιεχόμενό τους, οι μέχρι τώρα καταχωρισμένες πρωτοβουλίες, ακόμα και αν οι τελευταίες τελικά δεν μετατραπούν σε νομικούς κανόνες, συμβάλλει στην ενεργοποίηση της κοινής γνώμης και την καλλιέργεια μιας νέας κουλτούρας αναφορικά με τις δημοκρατικές διαδικασίες.

Ακόμη, η υιοθέτηση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας, σε ενωσιακό επίπεδο, μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο πίεσης σε όσα κράτη μέλη δεν έχουν καθιερώσει ακόμη το θεσμό. Είναι αξιοσημείωτο ότι η Φινλανδία στην αναθεώρηση του Συντάγματός της, που πραγματοποιήθηκε εντός του 2012, ενέταξε ρύθμιση, σχετικά με το θεσμό αυτό, σύμφωνα με την οποία νομοθετική πρωτοβουλία που θα συγκεντρώνει 50.000 υπογραφές θα συζητείται στο Κοινοβούλιο.

Θα ήθελα τελειώνοντας να εκφράσω μια προσωπική άποψη. Η θέσπιση του θεσμού της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, συνιστά αναμφισβήτητα ένα βήμα ολοκλήρωσης. Η δε έναρξή του, σε μια περίοδο κρίσης για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, μόνο θετικό συμβολισμό μπορεί να έχει. Κλείνω λοιπόν με την ευχή η κρίση αυτή να αντιμετωπιστεί με περισσότερη ολοκλήρωση, μεγαλύτερη αλληλεγγύη, ισχυρότερη Ευρώπη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- Αθανασιάδου, Οζενί (2011), Οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία: σύζευξη ή σύγκρουση;, *Η δημοκρατία μεταξύ ουτοπίας και πραγματικότητας* Μελέτες χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου, Αθήνα, εκδ. Σαββάλα.
- Γεωργόπουλος, Κωνσταντίνος (1968), *Στοιχεία Συνταγματικού Δικαίου*, Τόμος Α΄, Αθήναι.
- Γιαταγάνας, Ξενοφών (2009), Υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Μια συζήτηση σε εξέλιξη, *Ευρωπαϊών Πολιτεία* , (2).
- Δαμανάκη, Μαρία (2004), *Συμμετοχική Δημοκρατία: Εγχειρίδιο για ενδιαφερόμενους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη.
- Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1977), *Η δομή και η λειτουργία της σύγχρονης δημοκρατίας*, Αθήνα.
- Δημητρόπουλος, Ανδρέας (1997), *Το δημοψήφισμα: ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Διαμαντόπουλος, Θανάσης (2011), *Το Δημοψήφισμα ως θεσμός και ως πολιτική πράξη: αυθεντική έκφραση ή βίαιη ποδηγέτηση της λαϊκής κυριαρχίας* ;, Αθήνα, εκδ. Ι. Σιδέρη.
- Κοντιάδης, Ξενοφών (2003), Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα.
- Λάβδας Κ.- Χρυσόχου Δ. (2005), Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, *Πολιτική Επιστήμη*, (1).
- Μαριάς, Επαμεινώνδας (2008), Συνθήκη της Λισσαβώνας : Από την υπερεθνική κοινωνία των ιδιωτών στον ευρωπαϊκό δήμο ; , *Ευρωπαϊών Πολιτεία* , (1).
- Μούσης, Νίκος (2011), *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, 13^η ενημερωμένη έκδ., Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.
- Μποτόπουλος, Κώστας (2008), Από τον ένα σταθμό στον άλλο (μέσω Συντάγματος): Μια συγκριτική ανάλυση της Συνθήκης της Λισαβώνας, *Ευρωπαϊών Πολιτεία* , (1).
- Νικολόπουλος, Ηλίας (1997), *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παπαγιάννης, Δονάτος (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η εκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

- Πλιάκος, Αστέρης (2012), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης : θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο*, Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Πολυγένης, Κωνσταντίνος (1935), *Το Δημοψήφισμα*, Αθήναι.
- Σαχπεκίδου, Ευγενία (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 142.
- Σβώλος, Αλέξανδρος (1928), *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, Αθήναι, Τύποις «Πυρσού» Α.Ε.
- Σγουρίτσας, Χρήστος (1929), *Το Δημοψήφισμα εν τη Δημοκρατία*, Αθήναι, εκδ. Ελευθερουδάκη.
- Σκανδάμης, Νίκος (2009), Δημοκρατική διακυβέρνηση σε κοινωνία αγοράς : διλήμματα του ευρωπαϊκού παραδείγματος: Εισαγωγικές σκέψεις, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (2).
- Schmidt, M.G. (2004), *Θεωρίες της δημοκρατίας*, Αθήνα, εκδ. Σαββάλα.
- Φραγκάκης, Νίκος (2008), Απο τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη» και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (1) .
- Χριστιανός, Βασίλης (2009), Η συμμετοχική δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Καταγωγή και νομολογιακή αντιμετώπιση, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (2).

Ξενόγλωσση

- Auers, Daunis (2012), An Electoral Tactic ? Citizens' Initiatives in Post- Soviet Latvia, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda-setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Cuesta –Lopez, Victor (2012), The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime : A New Chance For Participatory Democracy? , *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Dahl, R.A (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R.A (1994), A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, *Political Science Quarterly*, **109**, (I).
- De Gaulle, Charles (1970), *Discours Et Messages: Dans L' Attente Février 1946- Avril 1958*, Paris, Plon, Vol. II.
- Dicey, A.V. (1931), *Introduction to the study of the Law of the Constitution*.

- Dryzek, J.S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.
- Duval H., Mindu P. et Leblanc-Dechoisay P-Y (1970), *Référendum et plébiscite*, Paris, Armand Colin.
- Font, Nuria (1998), *New instruments of citizen participation*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Giese, Karim (2012), The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Hamon, Francis (1995), *Le référendum Étude comparative*, Paris, L.G.D.J.
- Heussner Hermann - Jung Otmar (1999), *Mehr direkte Demokratie wagen : Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge*, München, Olzog.
- Kaufmann, Bruno (2012), Transnational ‘ Babystep’ :The European Citizens’ Initiative, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Kaufmann B. – Pichler J. (2011), *The European Citizens’ Initiatives ‘Into New Democratic Territory*, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag.
- Krupavicius, Algis (2012), Citizens’ Initiatives in Lithuania : Initiative Institutions and their Political Impact in a New Democracy, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Lastic, Eric (2012), If It Works, Fine, If Not, So What ? Initiatives in Slovakia, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Lutz, Georg (2012), Switzerland : Citizens’ Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Marxer, Wilfried (2012), Initiatives in Liechtenstein : Safety Valve in a Complex System of Government, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Pallinger, Zoltan Tibor (2012), Citizens’ Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power- Sharing in an Extremely Majoritarian System, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda- setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.

- Rytel-Warzocha, Anna (2012), Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances ?, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda-setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Rousseau, Jean Jacques, *Du Contrat Social*, Livre III, Chap. XV, Edition de la Pléiade.
- Schiller, Theo (2012), Initiative Instruments in Germany: Variations in Regional States, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda-setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Uleri, Pier Vincenzo (2012), Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalisation, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and consequences of Agenda-setting by Citizens*, Hampshire, Palgrave Macmillan.

Πηγές

Ενωσιακή έννομη τάξη

- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EE C 83/1, 30.3.2010.
- Κανονισμός 45/2001, EE 2001, L 8/1.
- Κανονισμός 211/2011, EE 2011, L 65/1.
- Κανονισμός 1179/2011, EE 2011, L 301/3.
- Οδηγία 95/46/EK, EE 1995, L 281/31.
- Πράσινη Βίβλος, COM (2009) 622 τελικό της 11.11.2009.
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, EE 2010, C 267/58 .
- Γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων, EE 2010, C 323/1.
- Πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, COM (2010) 119 τελικό της 31.03.2010.

Ελληνική έννομη τάξη

- Σύνταγμα του 1975/86/01/08, ΦΕΚ Α' 120/27.6.2008.

- Νόμος 3852/2010, ΦΕΚ Α΄ 87/7.6.2010.
- Νόμος 4023/2011, ΦΕΚ Α΄ 220/24.10.2011.
- Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».
- Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου σχετικά με τη "Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος".
- Πρακτικά Συνεδριάσεων της Βουλής επί των Συζητήσεων του Συντάγματος, 1975.
- Πρακτικά της Επιτροπής της Βουλής για την αναθεώρηση του Συντάγματος, 2006.

Διευθύνσεις στο διαδύκτιο

- Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών,
[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].
- Ανοικτές Πρωτοβουλίες,
[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>].
- Εναλλακτικοί τρόποι προσέγγισης ή επηρεασμού της ΕΕ,
[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/alternative-ways-eu>].
- Μη καταχωρισμένες πρωτοβουλίες,
[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>].
- Οδηγός για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών,
[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative>].
- Πρωτοβουλίες άνευ αντικειμένου,
[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete>].
- Συχνές ερωτήσεις,
[<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq>] .

Νομολογία

- ΔΕΚ, 29.10.1980, Maizena GmbH, 139/79.
- ΔΕΚ, 29.10.1980, SA Roquette Freres, 138/79.

Διπλωματικές Εργασίες

- Αρβανίτης, Αλέξιος (2011), Διπλωματική Εργασία με τίτλο *«Οι συμμετοχικοί θεσμοί του Προγράμματος Καλλικράτης. Ο ρόλος και η σημασία της δημόσιας διαβούλευσης στην τοπική αυτοδιοίκηση»*, Αθήνα, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

