

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

*Η συμμετοχική δημοκρατία στο πλαίσιο της
Συνθήκης της Λισσαβώνας. Το δικαίωμα
νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ
και η λαϊκή πρωτοβουλία σε ομοσπονδιακά κράτη.*

ΔΙΟΝΥΣΟΠΟΥΛΟΥ ΕΥΓΕΝΙΑ

A.M. 1208M024

Επιβλέπων καθηγητής: Κωνσταντίνος Στεφάνου

Αθήνα, Οκτώβριος 2010

(αναθεωρημένο αντίτυπο)



MET
Δ10

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα	2
Συντομογραφίες	5
Εισαγωγή	6
Μέρος Α:	
Η ανάδυση της συμμετοχικής δημοκρατίας στην ΕΕ	9
1. Θεσμικό υπόβαθρο	10
1.1. Σχέσεις της ΕΕ με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών	10
1.1.1. Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών.....	10
1.1.2. Ο διάλογος με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών	13
1.1.2.1. Ο διάλογος με τους πολίτες ως συνέχεια του κοινωνικού διαλόγου	15
1.1.2.2. Ο διάλογος με τους πολίτες ως πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης	17
1.2. Άμεση σχέση της ΕΕ με τον πολίτη	22
2. Η συμμετοχική δημοκρατία ως δυνατότητα ενεργού συμμετοχής πέραν της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.....	25
2.1. Το δημοκρατικό έλλειμμα στο σύστημα της ΕΕ	25
2.2. Ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ μέσω της ενίσχυσης του κοινοβουλευτικού μοντέλου	28
2.3. Ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ μέσω της προώθησης συμμετοχικών διαδικασιών	30
3. Η συμμετοχική δημοκρατία στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας.....	32
3.1. Πρόνοιες για τις δημοκρατικές αρχές	32
3.2. Ανταλλαγή γνώμων.....	36
3.2.1. Πρακτικές δημόσιας διαβούλευσης	36
3.2.1.1. «Αγορά των Πολιτών»	37
3.2.1.2. «Η φωνή σας στην Ευρώπη».....	38
3.2.1.3. «Debate Europe».....	38
3.2.1.4. «Ευρωπαϊκές Διαβουλεύσεις Πολιτών»	39
3.3. Διάλογος και διαβούλευση	39
3.3.1. Οι πρακτικές διαλόγου μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών	42

3.3.1.1. Οι διαφορετικές πρακτικές διαλόγου με τους πολίτες	42
3.3.1.2. Παράγοντες διαφοροποίησης των πρακτικών διαλόγου με τους πολίτες	44
3.4. Πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών	46
3.4.1. Δημόσια διαβούλευση για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών ...	48
4. Συμπεράσματα	50
Μέρος Β:	
Η νομοθετική/λαϊκή πρωτοβουλία στην ΕΕ και σε ομοσπονδιακά κράτη	54
5. Η νομοθετική πρωτοβουλία στην ΕΕ	55
5.1. Το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ	55
5.2. Διαδικασίες και προϋποθέσεις της νομοθετικής πρωτοβουλίας	56
5.2.1. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	56
5.2.2. Οι τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η τελική συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων	60
6. Η λαϊκή πρωτοβουλία στην Ελβετία (ομοσπονδιακό επίπεδο)	63
6.1. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας	63
6.2. Διαδικασίες και προϋποθέσεις της λαϊκής πρωτοβουλίας	64
6.3. Παραδειγματική προσέγγιση: Τα εμπόδια της λαϊκής πρωτοβουλίας και η άμυνα της πολιτικής εξουσίας	66
7. Η λαϊκή πρωτοβουλία στις ΗΠΑ (Καλιφόρνια)	70
7.1. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας	70
7.2. Διαδικασίες και προϋποθέσεις της λαϊκής πρωτοβουλίας	72
7.3. Παραδειγματική προσέγγιση: Η επιρροή των χρημάτων και η απουσία παρέμβασης του νομοθέτη	75
8. Συμπεράσματα	78
Αντί επιλόγου	84
Βιβλιογραφία	86
Παραρτήματα	95
Παράρτημα 1: COM(2010) 119 τελικό, Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών	96
Παράρτημα 2: Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 7 mars 2010), Chapitre 2 Initiative et référendum	128

Παράρτημα 3: California Constitution, Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall.....	130
---	-----

Συντομογραφίες

ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕ L	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σειρά L
ΕΕ C	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σειρά C
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
No.	Αριθμός (Number)
ό.π.	όπως παραπάνω
παρ.	παράγραφος
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
σελ.	σελίδα
ΣΕΟΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Vol.	Τεύχος (Volume)

Εισαγωγή

Κατά το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής ιστορίας οι πολίτες δεν βρίσκονταν στο κέντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής διαδικασίας. Η σημασία της διεύρυνσης της διαδικασίας λήψης απόφασης μέσω της προώθησης συμμετοχικών διαδικασιών για την αναμόρφωση του ευρωπαϊκού μοντέλου διακυβέρνησης αναγνωρίστηκε σχετικά πρόσφατα. Η αδυναμία του μόνου άμεσα νομιμοποιημένου ευρωπαϊκού θεσμού στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και οι επικρίσεις για το δημοκρατικό έλλειμμα οδήγησαν την ΕΕ να αναζητήσει συμπληρωματικές στρατηγικές για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητάς της.

Στο πλαίσιο αυτό, η Συνθήκη της Λισσαβώνας αναγνωρίζει το σημαντικό ρόλο των πολιτών και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Οι διατάξεις του άρθρου 11 για το διάλογο και τη διαβούλευση διευκολύνουν την πρόσβαση της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία λήψης απόφασης. Το εν λόγω άρθρο, όμως, δεν περιλαμβάνει μόνο το διάλογο και τη διαβούλευση στο πλαίσιο της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και ένα υπερεθνικό εργαλείο άμεσης δημοκρατίας, κατοχυρώνοντας το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ. Το δικαίωμα αυτό επιτρέπει σε τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες να καλέσουν απευθείας την Επιτροπή να αναλάβει νέες πολιτικές πρωτοβουλίες δίνοντας τους, κατ'αυτόν τον τρόπο, την ευκαιρία να εισάγουν συλλογικές αξιώσεις στη διαδικασία λήψης απόφασης.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να προσεγγίσει το ζήτημα της συμμετοχής-εμπλοκής των πολιτών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι προς την κατεύθυνση της συμμετοχικής δημοκρατίας. Το ζήτημα που προσπαθεί να παρουσιάσει η εργασία είναι σχετικά πρόσφατο και απαντάται σε περιορισμένο βαθμό στην επιστημονική βιβλιογραφία. Ειδικότερα, το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των ευρωπαίων πολιτών σπάνια έχει προσεγγισθεί συγκριτικά με υπάρχοντες θεσμούς λαϊκής πρωτοβουλίας ούτως ώστε να καταδειχθούν οι πιθανοί περιορισμοί και οι ενδεχόμενες προοπτικές του.

Η εργασία δομείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος της εργασίας αναλύεται το θεσμικό υπόβαθρο και οι προσπάθειες για μεγαλύτερη ανάμιξη των πολιτών και

των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Η ανάδυση της συμμετοχικής δημοκρατίας και η ανάπτυξη μιας σχέσης της ΕΕ με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών αλλά και μιας άμεσης σχέσης με τον πολίτη είναι άμεσα συνυφασμένα με το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης και τις προσπάθειες εκδημοκρατισμού για την περιστολή του χάσματος μεταξύ της ΕΕ και των πολιτών της. Το παρόν μέρος ολοκληρώνεται με την ανάλυση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων που επιφέρει η Συνθήκη της Λισσαβώνας εισάγοντας στοιχεία συμμετοχικής δημοκρατίας στο πλαίσιο των Συνθηκών ενώ παρατίθεται και μια υπάρχουσα πρακτική ώστε να κατανοηθούν καλύτερα οι προβλέψεις της. Λόγω της έλλειψης κοινά καθορισμένου ορισμού της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, όπου απαιτείται εμβάθυνση για να καταδειχθεί η συμμετοχή των οργανώσεων αυτών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η ανάλυση εστιάζει στις ΜΚΟ.

Στο *δεύτερο μέρος* της εργασίας αναλύεται, ειδικότερα, το νέο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας που δίνεται στους πολίτες της ΕΕ στα πλαίσια της μεγαλύτερης εμπλοκής τους στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Επιχειρείται η σύγκριση του δικαιώματος αυτού με τη λαϊκή πρωτοβουλία στα ομοσπονδιακά κράτη της Ελβετίας και των ΗΠΑ, αφού προηγηθεί η ανάλυση των θεσμών λαϊκής πρωτοβουλίας που απαντώνται στην κάθε περίπτωση. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας άρχισε να χρησιμοποιείται σε ορισμένα καντόνια της Ελβετίας από το 1300. Από τότε ο θεσμός έχει εξελιχθεί σημαντικά από το κοινοτικό, στο καντονικό και τελικά στο ομοσπονδιακό επίπεδο. Στα πλαίσια της εργασίας εξετάζεται η συμμετοχή των πολιτών μέσω της άσκησης του δικαιώματος λαϊκής πρωτοβουλίας στο ομοσπονδιακό επίπεδο της Ελβετίας. Λόγω της απουσίας δικαιώματος λαϊκής πρωτοβουλίας στο ομοσπονδιακό επίπεδο των ΗΠΑ επιλέχθηκε η εξέταση του εν λόγω δικαιώματος στην πολιτεία της Καλιφόρνια. Μόνο σε λίγες πολιτείες των ΗΠΑ η λαϊκή πρωτοβουλία έχει εφαρμοστεί με τόση αυστηρότητα και τόσο σαρωτικά αποτελέσματα όπως στην Καλιφόρνια. Μαζί με την πολιτεία αυτή, η Ελβετία παραμένει η χώρα με την πιο έντονη χρήση και τις πιο εκτεταμένες μορφές άμεσης δημοκρατίας.

Η μεθοδολογία της εργασίας βασίζεται στην έρευνα πρωτότυπων πηγών τεκμηρίωσης και συγκεκριμένα πρωτογενών πηγών και νομοθετικών κειμένων της

ΕΕ, λοιπών εγγράφων των θεσμικών οργάνων της, ιδίως Ανακοινώσεων της Επιτροπής, Ψηφισμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Γνωμοδοτήσεων της ΕΟΚΕ, καθώς και ξένων πρωτογενών πηγών. Χρήσιμα στοιχεία αντλήθηκαν από την ελληνική και ξένη βιβλιογραφία και αρθρογραφία αλλά και από διαδικτυακούς τόπους της ΕΕ και των θεσμικών οργάνων της καθώς και από επίσημους διαδικτυακούς τόπους ξένων χωρών.

Μέρος Α

Η ανάπτυξη της συμμετοχικής δημοκρατίας στην ΕΕ

1. Θεσμικό υπόβαθρο

1.1. Σχέσεις της ΕΕ με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών

1.1.1. Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών

Για αρκετά χρόνια οι συζητήσεις γύρω από το δημοκρατικό έλλειμμα και το πρόβλημα νομιμοποίησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δεν είχαν εστιάσει στο ρόλο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Η έννοια αυτή άρχισε να χρησιμοποιείται σχετικά πρόσφατα σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹. Η Επιτροπή στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση² χρησιμοποίησε τον όρο της «οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών» ακολουθώντας τον ορισμό που είχε δώσει ένα χρόνο νωρίτερα η ΕΟΚΕ³. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, ως οργανωμένη κοινωνία των πολιτών νοείται ένα σύνολο οργανώσεων στις οποίες περιλαμβάνονται: οι παράγοντες της αγοράς εργασίας (ενώσεις εργαζομένων και εργοδοτών δηλαδή οι κοινωνικοί εταίροι), ενώσεις που αντιπροσωπεύουν οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς οι οποίοι δεν είναι κοινωνικοί εταίροι υπό τη στενή έννοια (για παράδειγμα οι ενώσεις των καταναλωτών), οι ΜΚΟ οι οποίες ενώνουν τους ανθρώπους γύρω από έναν κοινό σκοπό (όπως οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, οι οργανώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι φιλανθρωπικές οργανώσεις, οι οργανώσεις στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης κλπ.), οι οργανώσεις που βασίζονται στις τοπικές κοινωνίες (δηλαδή οργανώσεις που δημιουργούνται από τη βάση της κοινωνίας και επιδιώκουν στόχους προσανατολισμένους στα μέλη τους όπως οι οργανώσεις νέων, οι οικογενειακές ενώσεις και όλες οι οργανώσεις μέσω των οποίων οι πολίτες συμμετέχουν στην τοπική και δημοτική ζωή) και, τέλος, οι θρησκευτικές κοινότητες.

Ο ειδικός ρόλος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στις σύγχρονες δημοκρατίες συνδέεται με το θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών να συγκροτούν ενώσεις προκειμένου να επιδιώξουν κοινό στόχο, όπως ορίζεται στο άρθρο 12 του

¹ Smismans, S. (2003), "European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests", *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, September, pp. 482-504, σελ. 482-483.

² COM(2001) 428 τελικό «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος».

³ Γνωμοδότηση 1999/C 329/10 της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», ΕΕ C 329/30 της 17.11.1999, σημείο 8.

Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Η συμμετοχή σε μια ένωση παρέχει στους πολίτες μια επιπλέον δυνατότητα ενεργού συμμετοχής πέραν εκείνης που παρέχεται μέσω των πολιτικών κομμάτων ή των εκλογών.

Συνδέοντας την κοινωνία των πολιτών με την άμβλυνση του δημοκρατικού ελλείμματος, η Επιτροπή χρησιμοποίησε έναν ορισμό που συγκεντρώνει όλες τις βασικές δομές της κοινωνίας εκτός από την κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση, περιλαμβανομένων οικονομικών παραγόντων που γενικά δεν θεωρούνται ότι υπάγονται στον τριτογενή τομέα ή στις ΜΚΟ⁴. Ο ορισμός αυτός είναι ευρύς και περιλαμβάνει όλες τις ομάδες συμφερόντων τόσο αυτές που προασπίζουν το γενικό συμφέρον όσο και εκείνες που επιδιώκουν ειδικά συμφέροντα⁵.

Στην προσέγγιση που ακολουθεί η Επιτροπή, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών χρησιμεύουν ως μεσολαβητές μεταξύ δημοσίων αρχών και πολιτών. Η έννοια της κοινωνίας των πολιτών υποδηλώνει όλες τις μορφές κοινωνικής δράσης ατόμων ή ομάδων που δεν απορρέουν από το κράτος και δεν ελέγχονται από αυτό⁶. Ήδη από τον John Locke, η κοινωνία των πολιτών συχνά χαρακτηρίστηκε ως μια ενδιάμεση ζώνη ανάμεσα στη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και την επιτακτική ανάγκη για το κοινό καλό. Οι ορισμοί που δόθηκαν από τους Karl Marx και Georg Hegel περιελάμβαναν το σύνολο των κοινωνικών σχέσεων που πραγματοποιούνται εκτός των κρατικών δομών. Ειδικότερα, ο Marx όρισε την κοινωνία των πολιτών μέσα από το τι δεν περιλαμβάνει, αποκλείοντας, κατ'αυτόν τον τρόπο, από τον ορισμό του τις δομές του κράτους.

Ο ορισμός του Marx, ωστόσο, αμφισβητήθηκε από αρκετούς θεωρητικούς οι οποίοι διαχώρισαν τις δράσεις της κοινωνίας των πολιτών τόσο από τις κρατικές δομές όσο και από τους οικονομικούς παράγοντες κάνοντας λόγο για μια ξεχωριστή σφαίρα την οποία ονόμασαν «τρίτο τομέα». Ειδικότερα, οι Jean Cohen & Andrew Arato αποσυνέδεσαν την έννοια της κοινωνίας των πολιτών από την έννοια του

⁴ COM(2002) 704 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου – Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή», σελ. 6-7.

⁵ Obradovic, D. (2005), *Civil and the Social Dialogue in European Governance*, New Modes of Governance Project, May 25, σελ. 9.

⁶ Γνωμοδότηση 1999/C 329/10, ό.π., σημεία 7.1. και 5.1. αντίστοιχα.

οργανωμένου συμφέροντος και την θεώρησαν σαν μια τρίτη κοινωνία μεταξύ πολιτικής κοινωνίας (κράτος) και οικονομικής κοινωνίας⁷.

Ο διαφορετικός αυτός ορισμός της κοινωνίας των πολιτών πλησιάζει την έννοια των ΜΚΟ όπως αυτή προσδιορίστηκε από την Επιτροπή Prodi σε έγγραφο εργασίας της⁸. Σύμφωνα με αυτό, ο όρος «ΜΚΟ» μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως συντομογραφία για να αναφερθεί σε σειρά οργανώσεων που παρουσιάζουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά: αποτελούν μη κερδοσκοπικές ενώσεις· είναι προαιρετικές οργανώσεις εθελοντικής συμμετοχής· διακρίνονται από άτυπες ad hoc ομάδες επειδή διαθέτουν κάποια τυπική θεσμική οντότητα· είναι ανεξάρτητες, ιδιαίτερα από κυβερνητικές και άλλες δημόσιες αρχές και από πολιτικά κόμματα ή εμπορικές οργανώσεις· είναι αφιλοκερδείς όσον αφορά τους στόχους τους και τις αξίες που υποστηρίζουν· στόχος τους είναι η ενεργός συμμετοχή στο δημόσιο βίο για θέματα που αφορούν το γενικό συμφέρον του πληθυσμού, ειδικών ομάδων της κοινωνίας ή της κοινωνίας σαν συνόλου· δεν επιδιώκουν την εξυπηρέτηση εμπορικών ή επαγγελματικών συμφερόντων των μελών τους.

Παρά το γεγονός, όμως, ότι τα κοινά αυτά χαρακτηριστικά μπορούν να βοηθήσουν στην περιγραφή της έννοιας του όρου ΜΚΟ, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το μέγεθός τους και το πεδίο δραστηριοτήτων τους μπορεί να ποικίλει σημαντικά. Ορισμένες ΜΚΟ απαρτίζονται από μάλλον περιορισμένο αριθμό προσώπων ενώ άλλες μπορεί να έχουν χιλιάδες μέλη και εκατοντάδες άτομα ως επαγγελματικό προσωπικό. Από λειτουργική άποψη, οι ΜΚΟ μπορούν να εστιάζονται σε επιχειρησιακές ή μεσολαβητικές δραστηριότητες. Οι επιχειρησιακές ΜΚΟ συμβάλλουν στην παροχή υπηρεσιών, όπως στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, ενώ πρωταρχικός στόχος των διαμεσολαβητικών δραστηριοτήτων των ΜΚΟ είναι να επηρεάζουν τις πολιτικές αποφάσεις των δημοσίων αρχών και γενικά την κοινή γνώμη.

⁷ Lombardo, E. (2004), *The Participation of Civil Society in the European Constitution-making Process*, Paper for the CIDEL Workshop, London, November 12-13, σελ. 2-3.

⁸ COM(2001) 11 τελικό, Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», σελ. 4.

Πρόσφατα, εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνώρισε ότι ο όρος «κοινωνία των πολιτών» υποδηλώνει το μεγάλο αριθμό μη κυβερνητικών και μη κερδοσκοπικών οργανώσεων που έχουν συσταθεί αυτοβούλως, έχουν παρουσία στη δημόσια ζωή εκφράζοντας ενδιαφέροντα, ιδέες και ιδεολογίες των μελών τους ή άλλων και βασίζονται σε ηθικές, πολιτισμικές, πολιτικές, επιστημονικές, θρησκευτικές ή φιλανθρωπικές πεποιθήσεις⁹.

1.1.2. Ο διάλογος με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών

Οι αυξημένες προσπάθειες, από τη δεκαετία του 1990, να εγκαθιδρυθούν διαδικασίες διαβούλευσης και μια, λίγο πολύ, διαρθρωμένη μορφή τομεακού διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών μαρτυρούν τη συνειδητοποίηση από πλευράς των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων της σημασίας που έχει η δυνατότητα συμμετοχής των εν λόγω οργανώσεων στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Αυτές οι διαδικασίες διαλόγου και διαβούλευσης αναφέρονται με τον όρο «διάλογος με τους πολίτες»¹⁰. Η έννοια του διαλόγου με τους πολίτες, σε αντίθεση με εκείνη του κοινωνικού διαλόγου, δεν έχει επισήμως καθοριστεί λόγω της έλλειψης συναίνεσης σχετικά με την ίδια την έννοια, το πεδίο εφαρμογής της, τις διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθούνται αλλά και τους συμμετέχοντες.

Με βάση την υπάρχουσα πρακτική ο διάλογος με τους πολίτες μπορεί να θεωρηθεί ότι λαμβάνει τρεις συμπληρωματικές μορφές: η πρώτη μορφή είναι ο διάλογος μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών για την εξέλιξη και το μέλλον της Ένωσης και των πολιτικών της· η δεύτερη μορφή είναι ο δομημένος και τακτικός διάλογος μεταξύ των εν λόγω οργανώσεων και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ· η τρίτη μορφή είναι ο καθημερινός κλαδικός διάλογος μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και των συνομιλητών τους εντός των νομοθετικών και

⁹ Ψήφισμα P6_TA(2009)0007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 13^{ης} Ιανουαρίου 2009, σχετικά με τις προοπτικές ανάπτυξης του διαλόγου των πολιτών στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, (2008/2067(INI)), ΕΕ C 46 E/23 της 24.2.2010, σημείο ΣΤ.

¹⁰ Με τον όρο «διάλογος με τους πολίτες» αποδίδεται ο αγγλικός όρος «civil dialogue». Η ελληνική απόδοση του όρου αυτού καταγράφεται σε διάφορα κοινοτικά έγγραφα κυρίως της ΕΟΚΕ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, βλέπε ενδεικτικά Γνωμοδότηση 1999/C 329/10 και Ψήφισμα P6_TA(2009)0007 ό.π.

εκτελεστικών οργάνων¹¹. Σε κάθε περίπτωση, ο διάλογος με τους πολίτες δεν αντικαθιστά τον κοινωνικό διάλογο¹². Επίσης, δεν υποκαθιστά αλλά συμπληρώνει τις διαδικασίες και αποφάσεις των νομοθετικών και δημοκρατικά νομιμοποιημένων οργάνων (Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) ενώ υπάρχει παράλληλα και με τα θεσμοθετημένα συμβουλευτικά σώματα (ΕΟΚΕ, ΕτΠ)¹³.

Οι πρακτικές διαλόγου και διαβούλευσης που πραγματοποιούνται μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και των ευρωπαϊκών οργάνων ποικίλουν ανάλογα με το ενδιαφερόμενο όργανο. Για παράδειγμα, η Επιτροπή διεξάγει ανοιχτές διαβουλεύσεις, επιτρέποντας τη συμμετοχή σε κάθε ενδιαφερόμενο μέρος. Αντίθετα, η ΕΟΚΕ έχει προσδιορίσει κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας για το διάλογο με τους πολίτες. Πέραν αυτού, η Επιτροπή, στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, τόνισε ότι η συμμετοχή σημαίνει ουσιαστικότερη διαμόρφωση πολιτικής βάσει έγκαιρων διαβουλεύσεων και παρελθούσας πείρας¹⁴. Από την άλλη πλευρά, η ΕΟΚΕ, αναφέροντας ότι ο διάλογος με τους πολίτες βασίζεται στην πρακτική των διαβουλεύσεων με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, επεσήμανε ότι η διαβούλευση και η συμμετοχή αποτελούν δύο διαφορετικούς μηχανισμούς συνέργειας και υπόκεινται σε διαφορετικούς όρους¹⁵.

Η προσπάθεια για την ανάπτυξη ενός διαρθρωμένου πλαισίου για το διάλογο και τη διαβούλευση έγινε κυρίως από την πλευρά της Επιτροπής. Αρχικά, η έννοια του διαλόγου με τους πολίτες χρησιμοποιήθηκε για να καταδείξει την ανάγκη συμμετοχής των ΜΚΟ στην κοινωνική πολιτική. Ωστόσο, μετά την υιοθέτηση της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Επιτροπή άρχισε να αναπτύσσει μια πιο συνεκτική προσέγγιση για το διάλογο και τη διαβούλευση. Χρησιμοποιώντας έναν ευρύ ορισμό της κοινωνίας των πολιτών, ενέταξε το διάλογο

¹¹ Γνωμοδότηση 2006/С 88/11 της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο του διαλόγου με τους πολίτες», ΕΕ C 88/41 της 11.4.2006, σημείο 2.

¹² Γνωμοδότηση 2001/С 193/21 της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οργανωμένη Κοινωνία των πολιτών και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση – Συμβολή της ΕΟΚΕ στην επεξεργασία της Λευκής Βίβλου», ΕΕ C 193/117 της 10.7.2001, σημείο 4.8.

¹³ COM(2002) 704 τελικό, ό.π., σελ 4-6.

¹⁴ COM(2001) 428 τελικό, ό.π., σελ. 18.

¹⁵ Γνωμοδότηση 2001/С 193/21, ό.π., σημείο 4.8.1.

με τους πολίτες στο πλαίσιο της εκτεταμένης διοικητικής μεταρρύθμισης και της προσπάθειας περιστολής του δημοκρατικού ελλείμματος.

1.1.2.1. Ο διάλογος με τους πολίτες ως συνέχεια του κοινωνικού διαλόγου

Η πρακτική του διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και της κοινωνίας των πολιτών εξελίχθηκε καθ'όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Η διαβούλευση αποτελεί μέρος των δραστηριοτήτων όλων των ευρωπαϊκών οργάνων σε όλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας από τη φάση της διαμόρφωσης της πολιτικής έως την τελική έκδοση μέτρου από το νομοθέτη και την εφαρμογή του¹⁶. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή διαβουλεύεται με τις ενδιαφερόμενες ομάδες, κατά την προετοιμασία των νομοθετικών της προτάσεων, για την απόκτηση πληροφοριών, δεδομένων, στατιστικών στοιχείων, γνώσεων και εμπειρογνωμοσύνης που της είναι απαραίτητα¹⁷. Η υποχρέωση της να διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις πριν προτείνει νομοθεσία απορρέει από το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁸.

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '90, η Επιτροπή δεν έκανε κανένα διαχωρισμό ανάμεσα στις διάσπαρτες ομάδες που προωθούν το γενικό συμφέρον (όπως για παράδειγμα περιβαλλοντική προστασία, προστασία των καταναλωτών, ίσες ευκαιρίες μεταξύ ανδρών και γυναικών, πολιτικές ελευθερίες) και τις ομάδες ιδιωτικών συμφερόντων (όπως για παράδειγμα εργοδοτικές ενώσεις). Στα χρόνια που ακολούθησαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Επιτροπή άρχισε να υποστηρίζει τη διάρθρωση και την τυποποίηση της διαβούλευσης με τις μη κερδοσκοπικές οργανώσεις διακρίνοντας το διάλογο με αυτές από τις επαφές της με τις άλλες ομάδες¹⁹.

Σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη του διαλόγου με τους πολίτες έπαιξε η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων. Το 1996, η Γενική αυτή Διεύθυνση της Επιτροπής χρησιμοποίησε την έννοια του διαλόγου με τους πολίτες

¹⁶ COM(2002) 704 τελικό, ό.π., σελ. 4.

¹⁷ Obradovic, D. (2005), ό.π., σελ. 5.

¹⁸ Πρωτόκολλο αριθ. 7 που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, σημείο 9.

¹⁹ Obradovic, D. (2005), ό.π., σελ. 6-7.

αναφερόμενη στην ανάγκη μεγαλύτερης αλληλεπίδρασης με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Αντιμετωπίζοντας θέματα όπως φύλο, νεολαία, κοινωνικός αποκλεισμός, αναπηρία και ρατσισμός επεδίωξε να εγκαθιδρύσει επαφές με ομάδες συμφερόντων που έπαιζαν πιο σημαντικό ρόλο σε αυτά από τους κοινωνικούς εταίρους²⁰.

Ωστόσο, ενώ ο κοινωνικός διάλογος είχε ήδη θεσμοθετηθεί από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ²¹, ο διάλογος με άλλες οργανώσεις της κοινωνικής πολιτικής στερείτο τυπικής αναγνώρισης και καθιερωμένων δομών. Η προσάρτηση στην εν λόγω Συνθήκη της Δήλωσης 23²², η οποία τονίζει τη σημασία της συνεργασίας ανάμεσα στην ΕΕ και σε φιλανθρωπικές οργανώσεις, ιδρύματα και θεσμούς που είναι υπεύθυνοι για την κοινωνική ευημερία, δεν παρέχει νομική βάση για την εμπλοκή αυτών των ομάδων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ. Η επόμενη Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν επέφερε αλλαγές. Κατά παρόμοιο τρόπο με το Μάαστριχτ, προσαρτήθηκαν σε αυτήν δύο δηλώσεις²³ μέσω των οποίων αναγνωρίζεται η σημασία της ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών με μη κερδοσκοπικές οργανώσεις που δρουν στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών και του αθλητισμού, δίνοντας έμφαση στην ενθάρρυνση της ευρωπαϊκής διάστασης των οργανώσεων αυτών²⁴.

Στην προσπάθεια ενδυνάμωσης του διαλόγου με τους πολίτες πραγματοποιήθηκε με πρωτοβουλία της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων και της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το πρώτο Φόρουμ για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική. Στόχος του ήταν η οικοδόμηση ενός ισχυρού διαλόγου με τους πολίτες σε ευρωπαϊκό επίπεδο παράλληλα με τον πολιτικό διάλογο με τις εθνικές αρχές και τον κοινωνικό διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους²⁵. Τα επόμενα χρόνια, η Επιτροπή συνέχισε να οργανώνει πολιτικά φόρουμ και σε άλλους τομείς όπως το περιβάλλον και η

²⁰ Smismans, S. (2003), ό.π., σελ. 484.

²¹ Άρθρο 118 Β ΣΕΚ (νυν άρθρα 154-155 ΣΛΕΕ).

²² Δήλωση 23 σχετικά με τη συνεργασία με τις φιλανθρωπικές οργανώσεις που προσαρτάται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

²³ Δηλώσεις 38 για τις εθελοντικές δραστηριότητες και Δήλωση 29 για τον αθλητισμό που προσαρτώνται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

²⁴ Obradovic, D. (2005), ό.π., σελ. 7.

²⁵ Smismans, S. (2003), ό.π., σελ. 485.

ανάπτυξη²⁶. Ο διάλογος με τους πολίτες θεωρείτο ως μέσο για την ενίσχυση του αισθήματος αλληλεγγύης και ιδιότητας του πολίτη και για την παροχή των βάσεων για τη δημοκρατία²⁷.

1.1.2.2. Ο διάλογος με τους πολίτες ως πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης

Ενώ αρχικά η έννοια του διαλόγου με τους πολίτες χρησιμοποιήθηκε για να συμπληρώσει τον υπάρχοντα κοινωνικό διάλογο, στα τέλη της δεκαετίας του '90 η συζήτηση για το ρόλο των ΜΚΟ και των ενδιάμεσων οργανώσεων διευρύνθηκε. Η σχέση της Επιτροπής με τις ΜΚΟ επεκτάθηκε σε όλους σχεδόν τους τομείς²⁸. Αυτή η εντατικοποίηση κάλυψε μεγάλο φάσμα θεμάτων από το διάλογο με τους πολίτες και την πολιτική πρακτική μέχρι τη διαχείριση σχεδίων και προγραμμάτων²⁹. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστηρίζει την εμπλοκή των κοινωνικών ομάδων στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση μέσω διαφόρων, χρηματοδοτούμενων από αυτήν, προγραμμάτων. Για αρκετά χρόνια, πολλά από τα προγράμματα αυτά διεξάγονταν χωρίς την ύπαρξη νομικής βάσης³⁰. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την προσωρινή αναστολή της χρηματοδότησής τους³¹, ζήτημα το οποίο, εν τέλει, επιλύθηκε με Απόφαση του Συμβουλίου³².

Το πρόβλημα που δημιουργήθηκε με τη χρηματοδότηση των σχεδίων που εκτελούνται από ΜΚΟ έφερε στην επιφάνεια την αυξημένη απαίτηση για θεσμοποίηση του διαλόγου με τους πολίτες. Προς την κατεύθυνση αυτή η Επιτροπή δημοσιοποίησε, το 2000, έγγραφο εργασίας για τις σχέσεις της με τις ΜΚΟ³³. Το έγγραφο αυτό εντάσσεται μέσα στο πλαίσιο της εκτεταμένης διοικητικής μεταρρύθμισης που ξεκίνησε η Επιτροπή Prodi προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα νομιμοποίησης που έπληξε την προηγούμενη Επιτροπή Santer.

²⁶ Obradovic, D. (2005), ό.π., σελ. 8.

²⁷ COM(97) 241 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την «προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», σελ. 1, 5.

²⁸ Smismans, S. (2003), ό.π., σελ. 487-490.

²⁹ COM(2001) 11 τελικό, ό.π., σελ. 2.

³⁰ Obradovic, D. (2005), ό.π., σελ. 9.

³¹ Υπόθεση C-106/96, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12^{ης} Μαΐου 1998, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

³² Απόφαση 2004/100/EK του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιανουαρίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για την προώθηση της συμμετοχής του ευρωπαίου πολίτη στα κοινά (Συμμετοχή του πολίτη), ΕΕ L 30/6 της 4.2.2004.

³³ COM(2000) 11 τελικό, ό.π.

Συγκεκριμένα, αναφέρεται στις σχέσεις της Επιτροπής με τις ΜΚΟ που δρουν σε όλους τους τομείς πολιτικής και όχι μόνο στην κοινωνική πολιτική. Παρουσιάζει μια γενική εικόνα των υπαρχόντων *ad hoc* δομών μέσα από τις οποίες η Επιτροπή διαβουλευέται με τις ΜΚΟ ή στις οποίες προσφεύγει για να εξασφαλίσει ότι η πληροφόρηση για την ΕΕ και τις πολιτικές της θα φτάσει στο ευρύ κοινό. Επίσης, αναφέρει τους τρόπους με τους οποίους οι ΜΚΟ συμμετέχουν στην εφαρμογή κοινοτικών προγραμμάτων ή διαχειριστικών σχεδίων με τρίτες χώρες.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το έγγραφο τονίζει τη συνεισφορά των ΜΚΟ στην αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Ειδικότερα, οι ΜΚΟ αναγνωρίζονται ως σημαντικά στοιχεία της κοινωνίας των πολιτών και ως παρέχουσες σημαντική υποστήριξη στο δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης. Αν και η διαδικασία λήψης αποφάσεων νομιμοποιείται πριν και από όλα από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους του ευρωπαϊκού λαού, οι ΜΚΟ μπορούν να συμβάλουν στην προώθηση πιο συμμετοχικής δημοκρατίας τόσο στο εσωτερικό της Ένωσης όσο και πέραν αυτής. Πολλές ΜΚΟ μπορούν να φτάσουν μέχρι τον πιο φτωχό και τον λιγότερο ευνοημένο και να δώσουν το δικαίωμα έκφρασης σε εκείνους που δεν ακούγονται επαρκώς. Περεταίρω, ενθαρρύνοντας τις εθνικές ΜΚΟ να εργάζονται από κοινού και να επιτυγχάνουν κοινούς στόχους τα ευρωπαϊκά δίκτυα ΜΚΟ συμβάλλουν σημαντικά στη δημιουργία ευρωπαϊκής κοινής γνώμης. Τέλος, πέραν της συμβολής στη χάραξη πολιτικής, η ειδική εμπειρογνωμοσύνη των ΜΚΟ μπορεί να συμβάλει στη διαχείριση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση σχεδίων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

Η συμβολή της εμπλοκής της κοινωνίας των πολιτών στη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης τονίστηκε ακόμη περισσότερο από την Επιτροπή στη Λευκή Βίβλο, του 2001, για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση³⁴. Η Λευκή Βίβλος, η οποία ετοιμάστηκε βάσει εντολής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας, αφορά στην αναμόρφωση του συστήματος με στόχο την απλούστευση των διαδικασιών και τη μεγαλύτερη διαφάνεια όπου θα προέχει ο δημοκρατικός χαρακτήρας της Ένωσης. Αναμόρφωση της διακυβέρνησης της ΕΕ σημαίνει μεταρρύθμιση των λειτουργιών των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στη βάση

³⁴ COM(2001) 428 τελικό, ό.π.

πέντε θεμελιωδών αρχών: της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδότησης, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής. Οι παραπάνω αρχές ενισχύουν την εφαρμογή των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

Από τις πέντε αρχές χρηστής διακυβέρνησης κυρίαρχη θέση έχουν εκείνες της διαφάνειας των αποφάσεων και της συμμετοχής των πολιτών. Οι προτάσεις της Λευκής βίβλου για μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και οργανώσεων στη χάραξη και, ως έναν συγκεκριμένο βαθμό στην εφαρμογή πολιτικής, βρίσκονται στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης η οποία αποσκοπεί στο να φέρει την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες της. Αναγνωρίζοντας το χάσμα που υπάρχει ανάμεσα στην ΕΕ και τους πολίτες της και δεσμευόμενη για τη διεύρυνση των διαδικασιών χάραξης πολιτικής, η Επιτροπή πρότεινε τη συμμετοχή της βάσης στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση μέσω διαφόρων διαδικασιών και παραγόντων. Ειδικότερα, ζήτησε τη βελτίωση της πληροφόρησης, της αμεσότητας και της διαφάνειας και την εξασφάλιση μιας πιο προορατικής επικοινωνίας μεταξύ των παραγόντων του δημοσίου τομέα και των πολιτών της ΕΕ. Περεταίρω, απηύθυνε έκκληση για μεγαλύτερη διαφάνεια και διαβουλεύσεις με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό τόνισε τη σημασία της θέσπισης ενός σταθερού πλαισίου που θα διευκολύνει το συντονισμένο και δομημένο διάλογο με την κοινωνία των πολιτών³⁵.

Η Επιτροπή επισημοποίησε τη διαδικασία του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών, υιοθετώντας γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη³⁶. Οι προδιαγραφές αυτές προσδιορίζουν το περιβάλλον εντός του οποίου πραγματοποιείται η διαβούλευση. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η εφαρμογή τους συμβάλλει στην εξασφάλιση της ποιότητας και της γνησιότητας των διαβουλεύσεων επί σημαντικών πολιτικών προτάσεων. Ειδικότερα, οι προδιαγραφές δικαιολογούνται από τρεις επιδιώξεις: να συστηματοποιηθούν και να εξορθολογηθούν οι πολλαπλές πρακτικές και διαδικασίες διαβούλευσης αλλά και να εξασφαλισθεί η σκοπιμότητα και αποτελεσματικότητά τους· να εξασφαλιστεί η διαφάνεια της διαβούλευσης τόσο

³⁵ COM(2002) 705 τελικό, Έκθεση της Επιτροπής για την «ευρωπαϊκή διακυβέρνηση», σελ. 7-11.

³⁶ COM(2002) 704 τελικό, ό.π.

από άποψη των οργάνων και των παραγόντων που συμμετέχουν σε αυτήν όσο και από εκείνη του νομοθέτη· να επιδιωχθεί υπευθυνότητα έναντι των γνωμοδοτούντων παραγόντων ή οργάνων με τη δημοσιοποίηση, στο μέτρο του δυνατού, των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης και των πορισμάτων που συνήχθησαν από αυτήν³⁷. Η Επιτροπή θέλει να διασφαλίσει κατάλληλη και ίση μεταχείριση για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετέχουν στις διαδικασίες διαβούλευσης. Εκπληρώνοντας την υποχρέωσή της για διαβούλευση, φροντίζει ώστε οι προτάσεις της να είναι τεχνικά βιώσιμες, υλοποιήσιμες και να βασίζονται σε μια προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω (bottom up). Επομένως, η ορθή διαβούλευση εξυπηρετεί διπλό στόχο συμβάλλοντας στην ποιοτική βελτίωση των πολιτικών και ενισχύοντας παράλληλα τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών και του κοινού γενικότερα.

Οι ελάχιστες προδιαγραφές πρέπει να εφαρμόζονται από κοινού με τις πέντε αρχές χρηστής διακυβέρνησης που παρουσίασε η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Η Επιτροπή, κατά τη διεξαγωγή των διαβουλεύσεων, εφαρμόζει την περιεκτική προσέγγιση που συμβαδίζει με την αρχή της ανοιχτής διακυβέρνησης. Αυτό σημαίνει ότι δεν προτίθεται να θεσπίσει νέα γραφειοκρατικά εμπόδια για να περιορίσει τον αριθμό εκείνων που μπορούν να συμμετέχουν στη διαδικασία διαβούλευσης. Με άλλα λόγια, κάθε πολίτης, επιχείρηση ή ένωση έχει τη δυνατότητα υποβολής της συνεισφοράς του στην Επιτροπή³⁸.

Η τυποποίηση των ελάχιστων προδιαγραφών για τη διεξαγωγή του διαλόγου με τους πολίτες συνοδεύτηκε από τη θέση σε λειτουργία της βάσης δεδομένων CONECCS (Διαβούλευση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Κοινωνία των Πολιτών). Στην ιστοσελίδα CONECCS παρέχονταν πληροφορίες για τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η κατάρτιση του κατάλογου των εν λόγω οργανώσεων έγινε σε εθελοντική βάση με στόχο να χρησιμεύσει μόνο ως πηγή πληροφοριών και όχι ως όργανο διαπίστευσης³⁹. Ωστόσο, στο πλαίσιο της

³⁷ COM(2002) 275 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: βελτίωση της νομοθεσίας», σελ. 3.

³⁸ COM(2002) 704 τελικό, ό.π., σελ. 5-20.

³⁹ COM(2006) 194 τελικό, Πράσινη Βίβλος «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια», σελ. 7-8.

ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια⁴⁰, η Επιτροπή αποφάσισε να δημιουργήσει και να θέσει τελικά σε λειτουργία, το 2008, ένα εθελοντικό μητρώο για τους εκπροσώπους συμφερόντων⁴¹. Ως εκ τούτου η βάση δεδομένων CONECCS σταμάτησε να λειτουργεί.

Το μητρώο εκπροσώπων συμφερόντων παρέχει πληροφορίες στους πολίτες σχετικά με τα γενικά και ειδικά συμφέροντα που επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων καθώς και τους πόρους που διατίθενται για το σκοπό αυτό. Με την εγγραφή τους στο μητρώο, οι εκπρόσωποι συμφερόντων αποδεικνύουν, αφενός, τη σταθερή τους προσήλωση στη διαφάνεια και, αφετέρου, την απόλυτη νομιμότητα των δραστηριοτήτων τους. Παράλληλα, δεσμεύονται ως προς τις αρχές του κώδικα δεοντολογίας που ενέκρινε η Επιτροπή⁴². Σε περίπτωση υποψίας για παραβίαση του εν λόγω κώδικα, οποιοσδήποτε έχει δικαίωμα υποβολής καταγγελίας. Ομοίως με τους εκπροσώπους συμφερόντων, οι Επίτροποι και το προσωπικό της Επιτροπής δεσμεύονται από αυστηρούς κανόνες που διασφαλίζουν την αμεροληψία τους⁴³.

Όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή μέσω της Λευκής Βίβλου επιχείρησε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες του ευρωπαϊκού μοντέλου διακυβέρνησης. Ωστόσο, αν και υπογράμμισε τον ειδικό ρόλο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, υπέβαλε μόνο εκείνες τις προτάσεις που μπορούσαν να εφαρμοστούν μέσα στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο, δηλαδή βάσει των Συνθηκών όπως αυτές είχαν⁴⁴. Μέχρι και τη Συνθήκη της Νίκαιας δεν γινόταν καμία αναφορά στην έννοια του διαλόγου

⁴⁰ COM(2007) 127 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Παρακολούθηση της Πράσινης Βίβλου – Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια».

⁴¹ <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=el>

⁴² COM(2008) 323 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία στο τομέα της διαφάνειας - Πλαίσιο που διέπει τις σχέσεις με τους εκπροσώπους συμφερόντων (μητρώο και κώδικας δεοντολογίας)».

⁴³ Άρθρα 245 και 339 ΣΛΕΕ, Κώδικας δεοντολογίας των Επιτρόπων (ειδικότερα οι διατάξεις «για την ανεξαρτησία και την αξιοπρέπεια»), Κώδικας ορθής διοικητικής συμπεριφοράς του προσωπικού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις σχέσεις του με το κοινό του Παραρτήματος του Εσωτερικού Κανονισμού της Επιτροπής (ειδικότερα οι διατάξεις για «την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία»), Κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ιδίως άρθρα 11-18).

⁴⁴ COM(2002) 705 τελικό, ό.π., σελ. 3.

με τους πολίτες⁴⁵. Ωστόσο, πριν ακόμη τεθεί σε ισχύ η τελευταία είχε ήδη αποφασιστεί μια νέα αναθεωρητική διαδικασία⁴⁶, με βάση την εντολή προς την Ευρωπαϊκή Συνέλευση που δόθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν και τη συννημένη «Δήλωση για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης»⁴⁷. Η Δήλωση αυτή δεσμεύει την Ένωση να γίνει δημοκρατικότερη, αποτελεσματικότερη και πιο διαφανής και να εκπονήσει ένα σχέδιο Συντάγματος που θα ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση (αλλιώς Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης) κατάφερε να παρουσιάσει ένα συνεκτικό κείμενο στην επερχόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη, καρπό έντονων συζητήσεων οι οποίες τροφοδοτήθηκαν επίσης από το στενό διάλογο με την κοινωνία των πολιτών. Με τη λήξη των εργασιών της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, μετά την επίτευξη πολιτικής συμφωνίας, το τελικό κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος υποβλήθηκε στους αρχηγούς κρατών οι οποίοι το υπέγραψαν στις 29 Οκτωβρίου 2004. Η Συνταγματική Συνθήκη, η οποία τελικά δεν τέθηκε σε ισχύ μετά τα δύο αρνητικά δημοψηφίσματα στη Γαλλία και την Ολλανδία, περιελάμβανε σημαντικές καινοτομίες. Μεταξύ αυτών ήταν και η προσθήκη στο άρθρο I-47 νέων διατάξεων για τη διαβούλευση και τη διαφάνεια που διευκολύνουν την εμπλοκή των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση⁴⁸.

1.2. Άμεση σχέση της ΕΕ με τον πολίτη

Πέραν της σχέσης που αναπτύχθηκε μεταξύ των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, μια απευθείας σχέση μεταξύ Ένωσης και πολίτη ξεκίνησε με την υιοθέτηση των διατάξεων για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Κατά το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής ιστορίας οι πολίτες δεν ήταν στο κέντρο του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος⁴⁹. Μια απάντηση σε αυτό, ήταν η θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα και προστίθεται στην εθνική

⁴⁵ Obradovic, D. (2005), ό.π., σελ. 4.

⁴⁶ Δήλωση 23 σχετικά με το μέλλον της Ένωσης που προσαρτάται στη Συνθήκη της Νίκαιας.

⁴⁷ Συμπεράσματα SN 300/1/01 REV 1 της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν της 14^{ης} και 15^{ης} Δεκεμβρίου του 2001.

⁴⁸ Cuesta Lopez, V. (2010), "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy", *European Public Law*, no. 1, pp. 123-138, σελ. 125 – 127.

⁴⁹ Efler, M. (2006), *European Citizens' Initiative: Legal options for implementation below the constitutional level*, Democracy International, December, σελ. 5.

ιθαγένεια⁵⁰. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια είναι παράγοντας νομιμοποίησης της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθώς ενισχύει τη συμμετοχή των πολιτών αλλά και θεμελιώδες στοιχείο για τη δημιουργία της πεποίθησης των πολιτών της ΕΕ ότι μετέχουν σε αυτήν⁵¹. Τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης περιλαμβάνουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στο κράτος μέλος κατοικίας, το δικαίωμα σε διπλωματική και προξενική προστασία, το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το δικαίωμα υποβολής καταγγελίας στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή⁵².

Οι πολίτες της Ένωσης καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για ένα θέμα που υπάγεται στους τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα. Η αναφορά αποτελεί ένα μέσο με το οποίο τα άτομα μπορούν να ζητήσουν την επίσημη εξέταση των αιτημάτων τους από τα όργανα της ΕΕ. Εκτός των άλλων, οι αναφερόμενοι έχουν τη δυνατότητα να επισημαίνουν στοιχεία της κοινοτικής νομοθεσίας τα οποία χαρακτηρίζονται από αδυναμίες ή χρήζουν επανεξέτασης⁵³. Πολύ πριν την κατοχύρωση της νομικής του βάσης, το μέσο αυτό απευθείας άσκησης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας αναπτύχθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο είχε υποδείξει τους τρόπους άσκησης του στον εσωτερικό του κανονισμό⁵⁴. Το δικαίωμα αναφοράς, όπως ανέφερε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ψήφισμά του⁵⁵, καθώς και το δικαίωμα υποβολής καταγγελιών στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή αποτελούν τις μόνες εκφράσεις της άμεσης δημοκρατίας που διαθέτουν οι ευρωπαίοι πολίτες, ελλείπει δημοψηφισμάτων και νόμων λαϊκής πρωτοβουλίας στο πλαίσιο των Συνθηκών της Ένωσης.

⁵⁰ Άρθρο 8 ΣΕΚ (νυν άρθρο 20 ΣΛΕΕ).

⁵¹ COM(2001) 506 τελικό, Έκθεση της Επιτροπής «Τρίτη Έκθεση της Επιτροπής για την ιθαγένεια της Ένωσης», σελ. 9.

⁵² Άρθρα 21-25 ΣΛΕΕ.

⁵³ COM(2001) 506 τελικό, ό.π., σελ. 20.

⁵⁴ COM(93) 702 τελικό, Έκθεση της Επιτροπής για την «Ιθαγένεια της Ένωσης», σελ. 7.

⁵⁵ Ψήφισμα P5_TA(2003)0416 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 25^{ης} Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με τις εργασίες της Επιτροπής Αναφορών για το κοινοβουλευτικό έτος 2002-2003, (2003/2069/(INI)), ΕΕ C 77 E/408 της 26.3.2004, σημείο Β.

Στα χρόνια που ακολούθησαν την κατοχύρωση του δικαιώματος αναφοράς παρουσιάστηκαν διάφορες προτάσεις για μια πιο άμεση συμμετοχή του πολίτη στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που οδήγησε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οι κυβερνήσεις της Αυστρίας και της Ιταλίας πρότειναν μια διαδικασία πρωτοβουλίας ευρωπαϊκού επιπέδου. Σύμφωνα με αυτήν, αν το 10% του εκλογικού σώματος από τρία τουλάχιστον κράτη μέλη υπέβαλε πρόταση για τη θέσπιση νομοθεσίας της ΕΕ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το τελευταίο θα ήταν υποχρεωμένο να λάβει υπόψη του την πρόταση αυτή⁵⁶. Μια άλλη παρεμφερής πρόταση προήλθε από την Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή Αναφορών πρότεινε την αναβάθμιση του δικαιώματος αναφοράς σε δικαίωμα υποβολής πρότασης όπου αλλαγές στην κοινοτική νομοθεσία θα μπορούσαν να κινηθούν μέσω αναφορών⁵⁷.

Προτάσεις, επίσης, έγιναν από κοινωνικούς επιστήμονες, ΜΚΟ και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόταση του πολιτικού επιστήμονα Michael Nentwich ο οποίος μίλησε για μια «έμμεση ευρωπαϊκή λαϊκή πρωτοβουλία» που προσομοιάζει με το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Ελβετίας. Σύμφωνα με αυτήν, το 3-4% του εκλογικού σώματος (ή των ψήφων που καταμετρήθηκαν στις τελευταίες ευρωεκλογές) από τουλάχιστον πέντε κράτη μέλη μπορεί να υποβάλει πρόταση προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αν οι τελευταίοι αρνηθούν να θεσπίσουν δίκαιο βάσει της πρότασης, τότε θα λάβει χώρα ένα δημοψήφισμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πάντως, πέραν των δημοψηφισμάτων στο πλαίσιο του δευτερογενούς δικαίου ο Nentwich είναι, επίσης, υπέρ υποχρεωτικών δημοψηφισμάτων για αλλαγές στο πρωτογενές δίκαιο⁵⁸.

Το ζήτημα της άμεσης εμπλοκής του πολίτη συζητήθηκε και στο πλαίσιο των εργασιών που πραγματοποιήθηκαν για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης. Στη

⁵⁶ Nentwich, M. (1998), "Opportunity Structures for Citizens' Participation: The case of European Union" στο Weale, A., Nentwich, M. (eds.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Routledge, σελ. 125.

⁵⁷ Ψήφισμα P5_TA(2002)0444 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, σχετικά με τις εργασίες της Επιτροπής Αναφορών κατά το κοινοβουλευτικό έτος 2001-2002, (2002/2019/(INI)), ΕΕ C 273 Ε/251 της 14.11.2003, σημείο 5.

⁵⁸ Efler, M. (2006), ό.π., σελ. 6.

Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης εξετάστηκαν πιθανά εργαλεία συμμετοχικής και άμεσης δημοκρατίας. Σε στενή συνεργασία με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και ύστερα από εντατικές συζητήσεις η προεδρία της Συνέλευσης αποφάσισε τελικά να συμπεριλάβει το δικαίωμα πρωτοβουλίας των ευρωπαίων πολιτών στο σχέδιο Συντάγματος⁵⁹. Ωστόσο, στις συζητήσεις και διαπραγματεύσεις της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που ακολούθησαν αποφασίστηκαν τρεις προσθήκες στο αρχικό κείμενο που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Συνέλευση⁶⁰. Πρώτα απ'όλα, προστέθηκε η λέξη «υπήκοοι», κάνοντας σαφές ότι υποκείμενα του δικαιώματος είναι μόνο πολίτες της ΕΕ. Επίσης, προστέθηκε η φράση «στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της», δίνοντας, κατ'αυτόν τον τρόπο, έμφαση στο γεγονός ότι το εν λόγω δικαίωμα είναι δυνατό μόνο στις περιπτώσεις εκείνες που η Επιτροπή έχει δικαίωμα πρωτοβουλίας. Τέλος, διευκρινίστηκε ότι η κοινοτική πράξη που θα καθορίσει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση αυτού του δικαιώματος των πολιτών της ΕΕ θα περιλαμβάνει και τον «ελάχιστο αριθμό κρατών μελών από τα οποία οι πολίτες αυτοί προέρχονται». Σε κάθε περίπτωση, η συμπερίληψη του δικαιώματος πρωτοβουλίας των ευρωπαίων πολιτών στη Συνταγματική Συνθήκη και η σχεδόν αυτούσια μεταφορά του στη Συνθήκη της Λισσαβώνας αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της συμμετοχικής και άμεσης δημοκρατίας και στοχεύει στην περιστολή του δημοκρατικού ελλείμματος⁶¹.

2. Η συμμετοχική δημοκρατία ως δυνατότητα ενεργού συμμετοχής πέραν της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας

2.1. Το δημοκρατικό έλλειμμα στο σύστημα της ΕΕ

Η ΕΕ βασίζεται σε ένα μίγμα διαφορετικών μοντέλων που όλα έχουν τις ρίζες τους σε συγκεκριμένους τύπους αντιπροσώπευσης και τρόπους διασύνδεσης με τους πολίτες. Τα διαφορετικά αυτά μοντέλα αντανακλώνται στο θεσμικό τρίγωνο: η

⁵⁹ Άρθρο I-46 του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Στεφάνου, Κ., Λυμούρης Ν. (επιμέλεια) (2003), *Ευρωπαϊκοί Θεσμοί: II. Το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, Κείμενα Τεκμηρίωσης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 48.

⁶⁰ Άρθρο I-47 της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

⁶¹ Efler, M. (2006), ό.π., σελ. 3, 9-10.

τεχνοκρατία βασίζεται στην προτίμηση για τεχνικές γνώσεις και για σχεδιασμό των αντιληπτών βραχυπρόθεσμων πολιτικών συμφερόντων και είναι μια από τις βασικές αρχές της Επιτροπής· ο διακυβερνητισμός βασίζεται στα συμφέροντα των κυβερνήσεων που διασφαλίζονται μέσω των δημοκρατικά εκλεγμένων μελών του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου· ο κοινοβουλευτισμός οικοδομείται πάνω στην άμεση εκπροσώπηση των ευρωπαίων πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η ισορροπία μεταξύ αυτών των μοντέλων έχει εξελιχθεί σημαντικά από την έναρξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Η Ανώτατη Αρχή, προκάτοχος της σημερινής Επιτροπής, ήταν ο ακρογωνιαίος λίθος της ΕΚΑΧ που ιδρύθηκε το 1952. Ωστόσο, σταδιακά το Συμβούλιο των Υπουργών έγινε ο βασικός παράγοντας της ευρωπαϊκής πολιτικής διαδικασίας. Απ'την άλλη πλευρά, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο εκλέγεται άμεσα από το 1979, έχει επεκτείνει σημαντικά τις νομοθετικές του εξουσίες τις τελευταίες δεκαετίες⁶².

Το σύστημα της ΕΕ χαρακτηρίζεται ως μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όπου πολλοί δρώντες, δημόσιοι ή ιδιωτικοί, συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Μέσα σε αυτό το σύστημα οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έμμεσα, μέσω των κυβερνητικών τους αντιπροσώπων, στο Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ο κεντρικός ρόλος της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας, δηλαδή της Επιτροπής, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε σχέση με το μόνο άμεσα νομιμοποιημένο ευρωπαϊκό θεσμό, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ήγειραν πολλές επικρίσεις που παραπέμπουν στο δημοκρατικό έλλειμμα του συστήματος⁶³.

Ως δημοκρατικό έλλειμμα νοείται το χάσμα που υπάρχει μεταξύ της ΕΕ και των πολιτών της. Ένας κάποιος βαθμός δημοκρατικού ελλείμματος είναι αναπόφευκτος σε κάθε αντιπροσωπευτικό σύστημα αλλά μπορεί να εξισορροπηθεί από άλλες πηγές δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η ΕΕ δεν διαθέτει τις παραδοσιακές πηγές

⁶² Fazi, E., Smith, J. (2006), *Civil Dialogue: Making it work better*, Civil Society Contact Group, σελ. 13.

⁶³ Saurugger, S. (2004), *Representative versus Participatory Democracy: France, Europe and civil society*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Upsala, Sweden, April 13-18, σελ. 3.

δημοκρατικής νομιμοποίησης όπως σύνταγμα, κοινή γλώσσα, πάτρια εδάφη, ιστορία και εθνική καταγωγή. Για το λόγο αυτό, ανέτρεξε στην ίδια τη διαδικασία ολοκλήρωσης ως πηγή νομιμοποίησης. Για πολλά χρόνια η ΕΕ επεδίωκε μόνο τη λεγόμενη νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος ή «εξωτερική νομιμοποίηση» δίνοντας έμφαση στο ρόλο που διαδραματίζει η δημιουργία ενός χώρου ειρήνης και κοινής ευημερίας αλλά και η υλοποίηση συγκεκριμένων πρωτοβουλιών όπως η τελωνειακή, η οικονομική ή η νομισματική ένωση. Παρ'όλα αυτά, το δημοκρατικό χάσμα μεταξύ της ΕΕ και των πολιτών της διευρύνθηκε σημαντικά. Αυτό οφείλεται στην περιπλοκότητα του συστήματος λήψης αποφάσεων, στην κρίση νομιμοποίησης στο θεσμικό πλαίσιο, στη μεταλλαγή της διακυβέρνησης και στο επικοινωνιακό έλλειμμα. Όλοι αυτοί οι παράγοντες επέτειναν το έλλειμμα εμπιστοσύνης και συμμετοχής των πολιτών στην ΕΕ καθιστώντας αναγκαία την εξεύρεση και νέων πηγών δημοκρατικής νομιμοποίησης⁶⁴.

Η ανάδυση της συμμετοχικής δημοκρατίας παρουσιάστηκε σαν άμεση συνέπεια των προκλήσεων που τέθηκαν από τις παραδοσιακές μορφές συμμετοχής μέσω της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η παραδοσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ συμπληρώθηκε σταδιακά και από μηχανισμούς πιο συμμετοχικής δημοκρατίας. Οι συμμετοχικές διαδικασίες συμπληρώνουν την αντιπροσωπευτική δημοκρατία αφού η βελτίωση των γνώσεων και ο δημόσιος διάλογος αυξάνουν τη συμμετοχή στους παραδοσιακούς διαύλους εκπροσώπησης, ενισχύοντας, κατ'αυτόν τον τρόπο, τη νομιμότητά τους. Συμβάλλουν, επομένως, στην «εσωτερική νομιμοποίηση» του συστήματος της ΕΕ καθώς ενισχύουν το δημοκρατικό χαρακτήρα της παραγωγής πολιτικών. Σε κάθε περίπτωση, πυρήνας της δημοκρατικής νομιμότητας είναι η αντιπροσωπευτική δημοκρατία και οι δημοκρατικές εκλογές⁶⁵. Με άλλα λόγια, η διαδικασία λήψης αποφάσεων νομιμοποιείται κατά πρώτο και κύριο λόγο από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους των πολιτών και των κρατών μελών της ΕΕ⁶⁶.

⁶⁴ Έγγραφο Εργασίας PE416.377v01-00 της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 27^{ης} Νοεμβρίου 2008, σχετικά με την πρόκληση της δημοκρατίας: αύξηση της υπευθυνότητας των πολιτών της ΕΕ, σελ. 2.

⁶⁵ Fazi, E., Smith, J. (2006), ό.π., σελ. 13-15.

⁶⁶ COM(2002) 704 τελικό, ό.π., σελ. 5.

2.2. Ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ μέσω της ενίσχυσης του κοινοβουλευτικού μοντέλου

Η έκταση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το βαθμό μεταφοράς κυριαρχικών εξουσιών από τα εθνικά κράτη στα όργανα της ΕΕ⁶⁷. Όταν ιδρύθηκε η ΕΟΚ το 1957, το θέμα της δημοκρατικής υπευθυνότητας δεν υπήρχε στην ατζέντα. Τα χρόνια που ακολούθησαν, η ασυμμετρία μεταξύ οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης ανέδειξε την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ο αρχικός προβληματισμός για το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ επικεντρώθηκε στην ανάγκη λαϊκής συμμετοχής μέσα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι άμεσες εκλογές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άρχισαν να διεξάγονται το 1979. Ωστόσο, η σχετική αδυναμία του μόνου άμεσα νομιμοποιημένου ευρωπαϊκού θεσμού μέσα στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης συνέχισε να θεωρείται η βασική αιτία του δημοκρατικού ελλείμματος. Οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις των Συνθηκών αύξησαν σταδιακά τις νομοθετικές και οικονομικές εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οι οποίες επεκτάθηκαν από τη διαβούλευση στη συνεργασία και τελικά στη διαδικασία συναπόφασης. Παράλληλα, ενισχύθηκε ο έλεγχος του στην Επιτροπή, η οποία αφενός υπόκειται σε ψήφο έγκρισης κατά το διορισμό της και αφετέρου μπορεί να παυθεί ως σύνολο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτή η άμεση κοινοβουλευτική εκπροσώπηση των ευρωπαίων πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο συνδυάστηκε πάντα με την άμεση, εδαφική εκπροσώπηση τους μέσω κυβερνητικών αντιπροσώπων στο Συμβούλιο των Υπουργών και, πιο πρόσφατα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο⁶⁸.

Ωστόσο, παρά την προσπάθεια εκδημοκρατισμού της ΕΕ, ακολούθησε πτώση της συμμετοχής στις ευρωπαϊκές εκλογές και αύξηση του αισθήματος δυσαρέσκειας των ευρωπαίων πολιτών προς την υπερεθνική ολοκλήρωση. Το χάσμα μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών της έγινε ακόμη πιο εμφανές μετά τα δύο αρνητικά δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας που είχαν ως αποτέλεσμα την εγκατάλειψη του Συνταγματικού εγχειρήματος. Η απόρριψη της Συνταγματικής

⁶⁷ Κοντιάδης, Ξ. (2003), *Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης*, Το Σύνταγμα: Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης, τεύχος 4, σελ. 3.

⁶⁸ Smismans, S. (2009), *Should participatory democracy become the normative model for EU governance?*, Re-Public, February 6, σελ. 1.

Συνθήκης αλλά και το αρνητικό δημοψήφισμα της Ιρλανδίας για τη μετέπειτα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη επέτειναν το δημοκρατικό έλλειμμα⁶⁹.

Η κυριότερη κριτική που ασκείται για το δημοκρατικό έλλειμμα είναι ότι οι πολιτικές παράγονται ερήμην των πολιτών ή πάντως από θεσμικά όργανα που βρίσκονται μακριά από τον πολίτη και συνακόλουθα στερούνται δημοκρατικής νομιμότητας⁷⁰. Στην προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος, η Συνθήκη της Λισσαβώνας ενισχύει περεταίρω το νομοθετικό ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης η οποία χαρακτηρίζεται πλέον ως «συνήθης νομοθετική διαδικασία». Επίσης, ενισχύει το δημοσιονομικό του ρόλο κυρίως με την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών. Παράλληλα, συνεχίζει να παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τα δικαιώματα έγκρισης και παύσης της Επιτροπής ενώ υιοθετεί την καινοτομία της Συνταγματικής Συνθήκης σχετικά με τον τρόπο ανάδειξης του προέδρου της Επιτροπής. Ειδικότερα, ο πρόεδρος της Επιτροπής εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ύστερα από πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο ορίζει τον υποψήφιο λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα των εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και έχοντας προβεί στις αναγκαίες διαβουλεύσεις. Εξάλλου, στην προσπάθεια εκδημοκρατισμού της Ένωσης, η Συνθήκη της Λισσαβώνας ενισχύει, επίσης, το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων ιδίως με την παροχή δυνατότητας άσκησης προληπτικού ελέγχου αναφορικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, τη συμμετοχή τους στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων στο πλαίσιο του Χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αλλά και τη συμμετοχή στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών.

Η σύνδεση της εκλογής του προέδρου της Επιτροπής με τις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έγινε με προφανή στόχο τη μεγαλύτερη εμπλοκή των πολιτών στις ευρωεκλογές και την περιστολή του ελλείμματος νομιμοποίησης της Ένωσης. Έχει υποστηριχθεί ότι ο στόχος αυτός θα

⁶⁹ Σιγάλας, Ε. (2009), *Από την αντιπροσωπευτική στη συμμετοχική δημοκρατία; Η Ε.Ε. σε σταυροδρόμι*, Re-Public, 6 Φεβρουαρίου, σελ. 1.

⁷⁰ Στεφάνου, Κ. (2008), *Η νέα Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, Βήμα Ιδεών, Ιανουάριος 2008, σελ. 1.

μπορούσε να επιτευχθεί με την αξιοποίηση των ευρωεκλογών για την άμεση εκλογή όχι μόνο των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και των μελών της Επιτροπής⁷¹. Σε κάθε περίπτωση, η υπάρχουσα αδυναμία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να εκπροσωπήσει αποτελεσματικά τους ευρωπαίους πολίτες αλλά και η έλλειψη πραγματικής ευρωπαϊκής διάστασης των ευρωπαϊκών εκλογών, έκαναν την ΕΕ να αναζητήσει πιο συμμετοχικές διαδικασίες που να διευκολύνουν την εμπλοκή των πολιτών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι⁷².

2.3. Ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ μέσω της προώθησης συμμετοχικών διαδικασιών

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες που προέρχονται από την εφαρμογή της αρχής της πολιτικής εκπροσώπησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ΕΕ προσπάθησε να βρει συμπληρωματικές στρατηγικές για να βελτιώσει τη δημοκρατική της νομιμότητα. Στο πλαίσιο αυτό, προσπάθησε να συμπληρώσει την αντιπροσωπευτική δημοκρατία με μηχανισμούς πιο συμμετοχικής δημοκρατίας.

Στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση του 2001, η Επιτροπή αναγνώρισε την αρχή της συμμετοχής ως μια από τις πέντε αρχές της χρηστής διακυβέρνησης. Η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από τη συνεχή διάδραση μεταξύ πολλαπλών δρώντων, ευρωπαϊκών, εθνικών και υποεθνικών θεσμών αλλά και μη θεσμικών συλλογικών δρώντων που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών⁷³. Η Επιτροπή, μέσω της Λευκής Βίβλου, τόνισε ότι η νομιμότητα της ΕΕ εξαρτάται από την ανάμιξη και τη συμμετοχή. Επεσήμανε τη σημασία της ευρείας συμμετοχής σε όλη την πορεία της πολιτικής προκειμένου να εξασφαλιστεί η ποιότητα, η σχετικότητα και η αποτελεσματικότητα των αποφάσεων⁷⁴. Τα χρόνια που ακολούθησαν, η Επιτροπή προσπάθησε να διαμορφώσει ένα διαρθρωμένο πλαίσιο για τη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Θεσπίζοντας γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση αλλά και μητρώο και κώδικα δεοντολογίας για τους εκπροσώπους συμφερόντων

⁷¹ Στεφάνου Κ., Καταπόδης, Γ. (εισαγωγή – επιμέλεια) (2008), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 30-34.

⁷² Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 123-124.

⁷³ Ibid, σελ. 125.

⁷⁴ COM(2001) 428 τελικό, ό.π., σελ. 13-14.

επισημοποίησε τη συμμετοχή των μη θεσμικών δρώντων στη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικής της ΕΕ.

Η προσπάθεια προώθησης πιο συμμετοχικών διαδικασιών αντικατοπτρίζεται και στη διαδικασία θεσμικής μεταρρύθμισης που ξεκίνησε πριν ακόμη τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Νίκαιας. Στη Δήλωση 23 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη αυτή αναγνωρίστηκε η ανάγκη βελτίωσης και εξασφάλισης σε διαρκή βάση της δημοκρατικής νομιμότητας και της διαφάνειας της Ένωσης και των οργάνων της, προκειμένου να επιτευχθεί η μεγαλύτερη προσέγγιση τους με τους πολίτες των κρατών μελών. Επίσης, η εν λόγω Δήλωση άνοιξε το δρόμο για μια ευρεία συζήτηση στην οποία θα συμμετείχαν όλοι οι ενδιαφερόμενοι και συγκεκριμένα οι εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων και όλοι όσοι απηχούν την κοινή γνώμη, δηλαδή πολιτικοί, οικονομικοί, και πανεπιστημιακοί κύκλοι, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών κλπ. Ένα χρόνο αργότερα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν και τη συνημμένη «Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης» επισημάνθηκε, για άλλη μια φορά, η ευρωπαϊκή δημοκρατική πρόκληση η οποία έγκειται στην προσέγγιση μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και των πολιτών.

Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση, η οποία ανέλαβε να προετοιμάσει τις εργασίες της επερχόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης στη βάση εντολής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάακεν, αποτέλεσε ένα δημόσιο φόρουμ στο οποίο συμμετείχαν αντιπρόσωποι των εθνικών κυβερνήσεων, εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων αλλά και εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Για να διευρυνθεί η συζήτηση και να συμμετέχουν σε αυτήν όλοι οι πολίτες, συγκροτήθηκε ένα φόρουμ για οργανώσεις που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση αφιέρωσε μια από τις συνεδριάσεις της ολομέλειάς της στις απόψεις της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο της οποίας ζητήθηκε μια νομική βάση για το διάλογο με τους πολίτες⁷⁵. Έχει υποστηριχθεί ότι η έμφαση που έδωσε η Ευρωπαϊκή Συνέλευση στη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών αποσκοπούσε περισσότερο στην ενδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμότητας παρά στην προώθηση μιας πιο πλουραλιστικής ευρωπαϊκής

⁷⁵ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 126.

δημοκρατίας⁷⁶. Ωστόσο, οι επαφές της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών δεν ήταν άγονες.

Το σχέδιο Συντάγματος που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Συνέλευση στη Διακυβερνητική Διάσκεψη περιελάμβανε έναν ολόκληρο τίτλο για το «Δημοκρατικό Βίο της Ένωσης»⁷⁷. Στον τίτλο αυτό, περιέχονταν σαφείς αναφορές για το ρόλο των πολιτών της ΕΕ και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση αλλά και διάφορες συμμετοχικές διαδικασίες όπως ο διάλογος, η διαβούλευση και η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών. Μετά τα δύο αρνητικά δημοψηφίσματα των Γάλλων και των Ολλανδών η Συνταγματική Συνθήκη εγκαταλείφθηκε. Όμως, οι προβλέψεις που περιελάμβανε για τη δημοκρατική ισότητα, την αντιπροσωπευτική δημοκρατία αλλά και τη συμμετοχική δημοκρατία μεταφέρθηκαν σχεδόν αυτούσιες στη Συνθήκη της Λισσαβώνας και συγκεκριμένα στον Τίτλο II όπου αναφέρονται οι «Διατάξεις περί Δημοκρατικών Αρχών»⁷⁸. Η αναγνώριση της συμμετοχικής δημοκρατίας εντός του πλαισίου της Συνθήκης αποτελεί σημαντικό βήμα καθώς καθίσταται σαφές ότι η αντιπροσωπευτική δημοκρατία δεν μπορεί να αποτελέσει το μοναδικό μέσο για την εξασφάλιση του νομιμοποιητικού καθεστώτος της ΕΕ⁷⁹.

3. Η συμμετοχική δημοκρατία στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας

3.1. Πρόνοιες για τις δημοκρατικές αρχές

Μετά την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης ακολούθησε μια περίοδος προβληματισμού, η οποία διήρκησε δύο χρόνια. Την άνοιξη του 2007, επί γερμανικής προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, άρχισαν εκ νέου οι διαπραγματεύσεις για τη σύναψη μιας νέας Συνθήκης, με στόχο όχι πλέον την αντικατάσταση των υφιστάμενων συνθηκών αλλά την αναθεώρησή τους. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη, που συγκλήθηκε με εντολή του Ευρωπαϊκού

⁷⁶ Lombardo, E. (2004), ό.π., σελ. 2.

⁷⁷ Άρθρα I-45 έως I-52 της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

⁷⁸ Άρθρα 9 έως 12 ΣΕΕ.

⁷⁹ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 127, 130.

Συμβουλίου των Βρυξελλών, ολοκλήρωσε τις εργασίες της τον Οκτώβριο του 2008. Η νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, που υπογράφηκε στις 13.12.2007, τέθηκε τελικά σε ισχύ την 1.12.2009.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας διατήρησε μεγάλο μέρος από την ουσία της Συνταγματικής Συνθήκης. Ωστόσο, υποβάθμισε ένα μέρος της συνταγματικής και συμβολικής γλώσσας της απαλείφοντας τα πολιτειακά σύμβολα. Διατήρησε, όμως, σημαντικούς συμβολισμούς πολιτειακού χαρακτήρα της Ένωσης. Πρόκειται για τις θεμελιώδεις πολιτευματικές αρχές της αντιπροσωπευτικής και της συμμετοχικής δημοκρατίας, οι οποίες προστίθενται στις ήδη διακηρυγμένες ομοσπονδιακές αρχές της απονομής αρμοδιοτήτων και της επικουρικότητας⁸⁰. Μια από τις εντυπωσιακές διαφορές ανάμεσα στον τίτλο της Συνταγματικής Συνθήκης για το «Δημοκρατικό Βίο της Ένωσης» και τον τίτλο της Λισσαβώνας σχετικά με τις «Διατάξεις περί Δημοκρατικών Αρχών» είναι ότι ο τελευταίος δεν αναφέρεται πια στην έννοια της συμμετοχικής δημοκρατίας. Περιλαμβάνει το ίδιο ακριβώς άρθρο με εκείνο της Συνταγματικής Συνθήκης χωρίς όμως έναν τίτλο που να την περιγράφει⁸¹.

Η δημοκρατική πρόκληση δεν μπόρεσε να αποφευχθεί στη νέα Συνθήκη. Όπως αναφέρεται στο προοίμιό της, η Συνθήκη της Λισσαβώνας αποσκοπεί στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής νομιμότητας της Ένωσης και στη βελτίωση της συνοχής της δράσης της. Το μοντέλο δημοκρατίας που προτείνει η Συνθήκη συνδυάζει διάφορες αλληλένδετες αρχές όπως η δημοκρατική ισότητα, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία και η συμμετοχική δημοκρατία αλλά και άλλες αρχές χρηστής διακυβέρνησης όπως εκείνη της διαφάνειας.

Ο Τίτλος της Συνθήκης της Λισσαβώνας σχετικά με τις «Διατάξεις περί Δημοκρατικών Αρχών» αντανάκλα το σημαντικό ρόλο των πολιτών της ΕΕ και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Καθορίζει, επίσης, μια σειρά μηχανισμών που εξασφαλίζουν την πρόσβαση τους στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων όπως ο διάλογος, η διαβούλευση και η ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών⁸². Όπως έχει υποστηρίξει ο Reanud Dehousse,

⁸⁰ Στεφάνου Κ., Καταπόδης, Γ. (εισαγωγή – επιμέλεια) (2008), ό.π., σελ. 11-12.

⁸¹ Smismans, S. (2009), ό.π., σελ. 1.

⁸² Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 130.

αυτό που έχει σημασία στις ευρωπαϊκές πολιτικές δεν είναι ότι η τελική απόφαση μπορεί να συνεισφέρει στη θέληση των πολιτών αλλά περισσότερο ότι εκείνοι που επιθυμούν τους δίνεται η δυνατότητα να εκφράσουν τις απόψεις τους⁸³. Η συμμετοχή των πολιτών στις υπερεθνικές πολιτικές σχεδιάστηκε στον εν λόγω τίτλο ως μια ευκαιρία για να παρουσιάσουν οι πολίτες τα επιχειρήματά τους στις δημόσιες διαβουλεύσεις που καθοδηγούνται από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Η έννοια της συμμετοχικής δημοκρατίας αναγνωρίζεται για πρώτη φορά στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, μετά την αποτυχία της Συνταγματικής Συνθήκης. Σύμφωνα με το άρθρο 11 ΣΕΕ:

1. Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης.
2. Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών.
3. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.
4. Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Το άρθρο αυτό δεν περιλαμβάνει μόνο την εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και κάποια στοιχεία άμεσης δημοκρατίας όπως η νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών της ΕΕ⁸⁴. Οι

⁸³ Dehousse, R. (2001), *The Legitimacy of the European Governance: The need for a Process-Based Approach*, Cahiers Européens de Sciences Po, no. 1, σελ. 26.

⁸⁴ Finke, B. (2007), *Civil society participation in EU governance*, Living Reviews on European Governance, Vol. 2, No. 2, December 21, σελ. 15.

περισσότερες παράγραφοι του άρθρου αποτελούν γενικές αρχές που απευθύνονται στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και οι οποίες παρέχουν κατευθυντήριες γραμμές για τη συμπεριφορά τους⁸⁵.

Όλες οι προβλέψεις για τη συμμετοχική δημοκρατία πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με την αρχή της δημοκρατικής ισότητας⁸⁶. Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η αρχή της δημοκρατικής ισότητας νοείται ως μια υποχρέωση μη διάκρισης η οποία συνδέεται με το δικαίωμα της ισότητας έναντι του νόμου και την απαγόρευση διακρίσεων που διακηρύσσονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁸⁷. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή αυτή, οι ευρωπαίοι πολίτες πρέπει να έχουν ίση πρόσβαση στους συμμετοχικούς χώρους αλλά και να εξασφαλίζεται ίση μεταχείριση των συμμετεχόντων. Η δημοκρατική ισότητα θέτει, επίσης, την ευθύνη στους ευρωπαϊκούς θεσμούς να εξισώνουν τις πληροφορίες και τις πηγές που είναι διαθέσιμες στους διαφορετικούς συμμετέχοντες στη χάραξη πολιτικής⁸⁸.

Εξάλλου, προκειμένου να εξασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης πρέπει να διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά⁸⁹. Η έννοια της διαφάνειας παγιώνεται στο άρθρο 1 ΣΕΕ σύμφωνα με το οποίο οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες. Η αρχή της διαφάνειας συνδέεται άμεσα με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής των οποίων η δράση υπόκειται σε αρχές, προϋποθέσεις και περιορισμούς που καθορίζονται από Κανονισμό του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁹⁰. Πρόσφατα με Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου⁹¹ εξασφαλίστηκε, επίσης, η πρόσβαση στις γνώμες των νομικών υπηρεσιών του Συμβουλίου που σχετίζονται με οποιοδήποτε μέρος της νομοθεσίας.

⁸⁵ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 130.

⁸⁶ Άρθρο 9 ΣΕΕ.

⁸⁷ Άρθρα 20, 21 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⁸⁸ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 132.

⁸⁹ Άρθρο 15 ΣΛΕΕ.

⁹⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30^{ης} Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ΕΕ L 145/43 της 31.5.2001.

⁹¹ Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-039 και C-52/05, Απόφαση του Δικαστηρίου, της 1^{ης} Ιουλίου 2008, Βασίλειο της Σουηδίας και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην προσπάθεια, άλλωστε, βελτίωσης της διαφάνειας και της προσβασιμότητας στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Επιτροπή ξεκίνησε την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια⁹².

3.2. Ανταλλαγή γνώμών

Σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 1 ΣΕΕ «τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης». Η διάταξη της παραγράφου αυτής προτρέπει τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να δημιουργήσουν κανάλια δημόσιας επικοινωνίας που θα δώσουν τη δυνατότητα στους πολίτες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να εκφράσουν τις απόψεις τους. Η συμμετοχή νοείται περισσότερο ως μια επικοινωνία μονής κατεύθυνσης των πολιτών προς τα θεσμικά όργανα από τη στιγμή που δεν προβλέπεται η υποχρέωση ανατροφοδότησης από την πλευρά των θεσμών. Στην προσπάθεια των ευρωπαϊκών θεσμών να δημιουργήσουν διαύλους δημόσιας επικοινωνίας σημαντικό ρόλο θα διαδραματίσουν οι τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών. Οι διαδραστικές πλατφόρμες που έχουν ήδη δημιουργηθεί με σκοπό την ενημέρωση και τη συζήτηση επιτρέπουν στους πολίτες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να εκφράζουν τις απόψεις τους σε διαδικτυακά φόρα συζητήσεων αλλά και να συμμετέχουν σε ανοιχτές διαβουλεύσεις⁹³.

3.2.1. Πρακτικές δημόσιας διαβούλευσης

Τα υπάρχοντα συμμετοχικά πειράματα, μέσω των οποίων δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες και την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών να εκφράσουν τις απόψεις τους, οφείλονται σε πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί κυρίως από την πλευρά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής⁹⁴. Οι προσπάθειες των δύο αυτών θεσμικών οργάνων είναι εν μέρει συνέπεια της νέας ώθησης που δόθηκε στην επικοινωνιακή πολιτική της ΕΕ, ως αμφίδρομη σχέση με τους πολίτες, μετά τα δύο αρνητικά δημοψηφίσματα των Γάλλων και των Ολλανδών για τη

⁹² COM(2006) 194 τελικό, ό.π., COM(2007) 127 τελικό ό.π.

⁹³ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 131.

⁹⁴ Abels, G. (2009), *Citizen's deliberations and the EU democratic deficit – Is there a model for participatory democracy?*, TAIF, No. 1, σελ. 4.

Συνταγματική Συνθήκη⁹⁵. Σημαντική συμβολή στην αυτόνομη επικοινωνιακή πολιτική είναι το Σχέδιο Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση της Επιτροπής⁹⁶ το οποίο αποσκοπεί στην προώθηση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία μέσω της ανάπτυξης πιο αποτελεσματικών διαβουλεύσεων σχετικά με τις πραγματικές τους προσδοκίες. Ένας από τους κεντρικούς στόχους της επικοινωνιακής πολιτικής της Επιτροπής είναι να αναπτυχθεί στενότερη δράση μεταξύ των οργάνων και οργανισμών της ΕΕ ούτως ώστε να προωθηθεί η ενεργός ιδιότητα του πολίτη. Από τις προσπάθειες που έχουν ήδη υλοποιηθεί άλλες στοχεύουν περισσότερο στη συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, όπως οι συζητήσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της «Αγοράς των Πολιτών» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενώ άλλες προωθούν και τη συμμετοχή μεμονωμένων πολιτών, όπως τα φόρουμ πολιτών που δημιουργήθηκαν με πρωτοβουλία της Επιτροπής⁹⁷.

3.2.1.1. «Αγορά των Πολιτών»

Η «Αγορά των Πολιτών» είναι μια πλατφόρμα διαλόγου που δημιουργήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αποτελεί το σύνδεσμο μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών. Η «Αγορά των Πολιτών» οργανώνει το διάλογο μεταξύ 500 οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Προσφέρει βήμα ανοιχτού διαλόγου με σκοπό τη δημιουργία συναίνεσης στους κόλπους της κοινωνίας των πολιτών σχετικά με τις αναλύσεις ή τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν για την αντιμετώπιση των μελλοντικών προκλήσεων της ΕΕ. Ο διάλογος αυτός λαμβάνει χώρα στο ημικύκλιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις Βρυξέλλες και οι συζητήσεις εστιάζονται σε ζητήματα που αποτελούν προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το πρώτο φόρουμ της «Αγοράς των Πολιτών» έλαβε χώρα το 2007 και οι συμμετέχοντες

⁹⁵ Έγγραφο Εργασίας PE416.377v01-00, ό.π.

⁹⁶ COM(2005) 494 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Η συμβολή της Επιτροπής κατά την περίοδο προβληματισμού και πέραν αυτής: Σχέδιο Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση».

⁹⁷ Abels, G. (2009), ό.π., σελ. 2.

συζητήσαν για το μέλλον της Ευρώπης ενώ το δεύτερο πραγματοποιήθηκε το 2008 και στα πλαίσιά του συζητήθηκε το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής⁹⁸.

3.2.1.2. «Η φωνή σας στην Ευρώπη»

Ο διαδικτυακός τόπος «Η φωνή σας στην Ευρώπη»⁹⁹ είναι ένα ενιαίο σημείο πρόσβασης σε ένα ευρύ φάσμα διαβουλεύσεων, συζητήσεων και άλλων εργαλείων που επιτρέπουν την ενεργό συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών αλλά και των μεμονωμένων πολιτών στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ. Η πλατφόρμα αυτή αποτελεί μέρος της ευρύτερης πρωτοβουλίας της Επιτροπής για τη «Διαδραστική Χάραξη Πολιτικών»¹⁰⁰ η οποία αποσκοπεί στη βελτίωση της διακυβέρνησης μέσω της χρήσης του διαδικτύου για τη συλλογή και ανάλυση των αντιδράσεων των πολιτών και των επιχειρήσεων προκειμένου οι τελευταίες να αξιοποιούνται κατά τη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ.

3.2.1.3. «Debate Europe»

Ο διαδικτυακός τόπος «Debate Europe»¹⁰¹ είναι ένα φόρουμ δημόσιας συζήτησης στο οποίο οι πολίτες μπορούν να ανταλλάξουν τις απόψεις τους για επίκαιρα θέματα της ΕΕ. Ο διαλογικός αυτός διαδικτυακός τόπος τέθηκε αρχικά σε λειτουργία το 2006 ως μέρος του Σχεδίου Δ της Επιτροπής για τη δημοκρατία, το διάλογο και τη δημόσια συζήτηση. Το φόρουμ «Debate Europe» ανανεώθηκε το 2008¹⁰² με σκοπό να βοηθήσει την ΕΕ να ξαναρχίσει εποικοδομητικό διάλογο με τους πολίτες ώστε να συμμετέχουν και αυτοί στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού γίνεσθαι και την αντιμετώπιση των προκλήσεων της Ένωσης. Το ανανεωμένο φόρουμ εστιάζει σε συγκεκριμένα θέματα δημόσιας συζήτησης που αφορούν στην αλλαγή του κλίματος και την ενέργεια, στο μέλλον της Ευρώπης, στους καταναλωτές και την υγεία, στο διαπολιτισμικό διάλογο, στις ευρωπαϊκές εκλογές, στις γυναίκες και την πολιτική, στη χρηματοπιστωτική κρίση και την ανάπτυξη ενώ

⁹⁸ Πληροφορίες για την «Αγορά των Πολιτών» παρέχονται μέσω της ιστοσελίδας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διεύθυνση

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EL&id=70>

⁹⁹ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_el.htm

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_el.htm

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_el.htm

¹⁰² COM(2008) 158 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών «Debate Europe – αξιοποίηση των εμπειριών του Σχεδίου Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση».

υπάρχει και ένα επιπλέον κανάλι για τη συζήτηση άλλων θεμάτων που αφορούν την ΕΕ.

3.2.1.4. «Ευρωπαϊκές Διαβουλεύσεις Πολιτών»

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Debate Europe – Ας συζητήσουμε για την Ευρώπη», η Επιτροπή συγχρηματοδοτεί τις «Ευρωπαϊκές Διαβουλεύσεις Πολιτών»¹⁰³ οι οποίες διοργανώνονται από μια κοινοπραξία περισσότερων από 40 ανεξάρτητων ευρωπαϊκών οργανισμών. Οι «Ευρωπαϊκές Διαβουλεύσεις Πολιτών» αποσκοπούν στην προσέγγιση των ευρωπαίων πολιτών προκειμένου να συζητήσουν, μεταξύ τους αλλά και με τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, τις σημαντικές προκλήσεις της ΕΕ. Το πρόγραμμα σχετικά με τις διαβουλεύσεις των ευρωπαίων πολιτών περιλαμβάνει συζητήσεις των πολιτών στο διαδίκτυο, διαβουλεύσεις σε κάθε κράτος μέλος αλλά και μια τελική διαβούλευση σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

3.3. Διάλογος και διαβούλευση

Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα δεσμεύονται, σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 2 ΣΕΕ να συμβάλουν στην ενεργό προώθηση ενός *«ανοιχτού, διαφανούς και τακτικού διαλόγου με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών»*. Η διάταξη της παραγράφου αυτής δεσμεύει όλους τους ευρωπαϊκούς θεσμούς να προβαίνουν σε διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Ο διάλογος με τους πολίτες είναι κάτι παραπάνω από απλή επικοινωνία των απόψεων, έχει διμερή και αμοιβαίο χαρακτήρα¹⁰⁴. Ο εν λόγω διάλογος ο οποίος είναι ανοιχτός σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης πρέπει να διακρίνεται από τον κοινωνικό διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους ο οποίος περιορίζεται στο πεδίο εφαρμογής των κοινωνικών πολιτικών και μπορεί να οδηγήσει σε συμβατικές σχέσεις, συμπεριλαμβανομένης της σύναψης συμφωνιών.

Η Επιτροπή παραδοσιακά δεσμεύεται να προβαίνει σε διάλογο μέσω εξωτερικών διαβουλεύσεων οι οποίες ενθαρρύνονται στο άρθρο 11 παρ. 3 ΣΕΕ. Συγκεκριμένα, η

¹⁰³ <http://www.european-citizens-consultations.eu/gr/>

¹⁰⁴ Έκθεση Α6-0475/2008, της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 4^{ης} Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τις προοπτικές ανάπτυξης του διαλόγου των πολιτών στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, (2008/2067(INI)), σελ. 9.

Επιτροπή δεσμεύεται να διεξάγει «*ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης*». Η διαβούλευση δεν είναι μια νέα πρακτική που προτείνεται από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Η Επιτροπή έχει μακρά παράδοση διαβουλεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη κατά την εκπόνηση των πολιτικών της και έχει ενσωματώσει την εξωτερική διαβούλευση στην επεξεργασία της πολιτικής της σε όλους σχεδόν τους τομείς. Το εν λόγω όργανο, άλλωστε, με τη δημοσιοποίηση της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση ξεκίνησε μια προσπάθεια διαμόρφωσης ενός διαρθρωμένου πλαισίου για τη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Πέραν, όμως, της Επιτροπής, και τα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα δεσμεύονται να προβαίνουν σε τακτικό διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προβαίνει σε διάλογο με τους πολίτες κυρίως μέσω ανεπίσημων δημοσίων ακροάσεων. Σημαντική είναι η πρωτοβουλία που έχει αναλάβει να διεξάγει την «Αγορά των Πολιτών» με στόχο να συμβάλει στην προώθηση του διαλόγου μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών για θέματα που θεωρούνται μείζονος σημασίας για την ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα. Ο εσωτερικός κανονισμός του εν λόγω οργάνου¹⁰⁵ καθορίζει την πρόσβαση των πολιτών και των ομάδων συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προβλέπει έναν κώδικα συμπεριφοράς που πρέπει να σέβονται οι συμμετέχοντες. Ωστόσο, μέσω του εσωτερικού κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δεν εξασφαλίζεται ο τακτικός διάλογος και η αμοιβαία επικοινωνία. Από την άλλη πλευρά, οι πρακτικές διαλόγου του Συμβουλίου είναι πολύ περιορισμένες και πραγματοποιούνται μέσω της πρόσκλησης σε ανεπίσημες συνεδριάσεις του. Οι πρακτικές αυτές απέχουν, επίσης, από την ιδέα της προώθησης ενός τακτικού διαλόγου με τους πολίτες. Αν και το άρθρο 11 παρ. 2 απευθύνεται σε όλα τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, δεν είναι ξεκάθαρο πως το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο ασκεί τη δικαιοδοσία του σύμφωνα με τις αρχές της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας, θα πρέπει να λάβει υπόψη του τα επιχειρήματα που προέρχονται από την κοινωνία των πολιτών.

¹⁰⁵ Παράρτημα Χ του Εσωτερικού Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το άρθρο 11 παρ. 2 δίνει προτεραιότητα στις «αντιπροσωπευτικές ενώσεις» της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών. Με άλλα λόγια, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί θα πρέπει να καθορίσουν αμερόληπτα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας που να συμβάλουν στην τυποποίηση των μη θεσμικών εταίρων. Ο καθορισμός τέτοιων κριτηρίων, όμως, δεν πρέπει να οδηγεί σε πρακτικές που δημιουργούν διακρίσεις και παραβιάζουν την αρχή της δημοκρατικής ισότητας. Η ΕΟΚΕ έχει προτείνει κάποια κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας που μπορούν να υιοθετήσουν και οι άλλοι ευρωπαϊκοί θεσμοί¹⁰⁶. Ειδικότερα, για να θεωρηθεί μια ευρωπαϊκή οργάνωση αντιπροσωπευτική πρέπει: να διαθέτει μόνιμη δομή σε ευρωπαϊκό επίπεδο· να έχει άμεση πρόσβαση στην εμπειρογνωμοσύνη των μελών της· να εκπροσωπεί γενικά συμφέροντα τα οποία αντιστοιχούν στα συμφέροντα της ευρωπαϊκής κοινωνίας· να απαρτίζεται από οργανώσεις που αναγνωρίζονται σε εθνικό επίπεδο ως αντιπροσωπευτικές των συμφερόντων που προασπίζονται· να διαθέτει οργανώσεις που να την εκπροσωπούν στα περισσότερα κράτη μέλη· να υποχρεούται να λογοδοτεί στα μέλη της· να έχει εντολή εκπροσώπησης και δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο· να είναι ανεξάρτητη και να μην δέχεται εντολές από εξωτερικούς φορείς· να είναι διαφανής, ιδίως όσον αφορά τα οικονομικά της και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων¹⁰⁷.

Παρά το γεγονός ότι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί θα πρέπει να δίνουν προτεραιότητα στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών, ο διάλογος με τους πολίτες θα πρέπει να περιλαμβάνει και εισροές που προέρχονται από εθνικές, περιφερειακές και τοπικές ενώσεις καθώς, επίσης, και από μη οργανωμένους παράγοντες της κοινωνίας των πολιτών¹⁰⁸. Για την Επιτροπή είναι κεντρικό ζήτημα να δίνεται η δυνατότητα σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να εκφράζουν τις απόψεις τους. Αν και το καθεστώς διαβούλευσης της Επιτροπής αναγνωρίζει τη σημασία των εισροών από ευρωπαϊκές αντιπροσωπευτικές οργανώσεις δεν θεωρεί το θέμα της αντιπροσωπευτικότητας ως το μόνο κριτήριο για την επιλογή των ενδιαφερομένων μερών. Σε πολλές περιπτώσεις, οι εθνικές και περιφερειακές απόψεις μπορεί να είναι εξίσου σημαντικές λαμβανομένων υπόψη των διαφορετικών καταστάσεων

¹⁰⁶ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 132-134.

¹⁰⁷ Γνωμοδότηση 2006/C 88/11, ό.π., σημείο 3.1.2.

¹⁰⁸ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 133.

που αντιμετωπίζονται στα κράτη μέλη. Επιπλέον, οι απόψεις της μειοψηφίας μπορούν να αποτελέσουν σημαντική διάσταση στον ανοιχτό διάλογο για τις πολιτικές¹⁰⁹.

3.3.1. Οι πρακτικές διαλόγου μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών

3.3.1.1. Οι διαφορετικές πρακτικές διαλόγου με τους πολίτες

Είναι δύσκολο να απεικονιστούν εκείνες οι πρακτικές που μπορούν να χαρακτηριστούν από μόνες τους ως διάλογος με τους πολίτες. Δεν υπάρχει μια σαφής διάκριση ανάμεσα στο διάλογο με τους πολίτες και την εκπροσώπηση συμφερόντων (lobbying) καθώς και τα δύο αφορούν την ανεπίσημη ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στις ομάδες συμφερόντων και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς¹¹⁰. Με άλλα λόγια, η διάδραση μεταξύ των ΜΚΟ και των ευρωπαϊκών θεσμών θα πρέπει να ειδωθεί ως μια συνέχεια που ξεκινάει από την ανεπίσημη εκπροσώπηση συμφερόντων και φτάνει μέχρι τις διαρθρωμένες σχέσεις.

Η Επιτροπή έχει αναπτύξει ένα, λίγο πολύ, διαρθρωμένο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες. Ωστόσο, οι σχέσεις των ΜΚΟ με την Επιτροπή διαφοροποιούνται ανάλογα με τη φάση της πολιτικής διαδικασίας. Ειδικότερα, οι ΜΚΟ έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στην ανάπτυξη των πολιτικών προτάσεων μέσω επίσημων και ανεπίσημων καναλιών που τους επιτρέπουν να τραβήξουν την προσοχή της Επιτροπής για ένα συγκεκριμένο θέμα αλλά, επίσης, και να συζητήσουν τη μεσοπρόθεσμη στρατηγική της στη φάση της διαμόρφωσης της ατζέντας. Παρ'όλα αυτά, η εμπλοκή τους εστιάζεται στη διαδικασία λήψης απόφασης και πιο συγκεκριμένα στη φάση της διαμόρφωσης της πρότασης. Απ'την άλλη πλευρά, αν και ο ευρωπαϊκός επιπέδου διάλογος με την Επιτροπή στη φάση της υλοποίησης είναι πιο περιορισμένος, σημαντικό ρόλο παίζουν οι ΜΚΟ κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Τέλος, οι ΜΚΟ παίζουν, επίσης, σημαντικό ρόλο στην παρακολούθηση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

¹⁰⁹ COM(2002) 704 τελικό, ό.π., σελ. 12-13.

¹¹⁰ Obradovic, D. (2005), ό.π., σελ. 4. Η Επιτροπή ορίζει ως εκπροσώπηση συμφερόντων όλες τις «δραστηριότητες που διενεργούνται με στόχο να επηρεάσουν τη διαμόρφωση της πολιτικής και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων», εντάσσοντας, κατ'αυτό τον τρόπο, μέσα στον ορισμό και τις δραστηριότητες των ΜΚΟ, COM(2008) 323 τελικό, ό.π., σελ. 3.

Ωστόσο, στη φάση της αξιολόγησης είναι πιο περιορισμένα τα κανάλια επίσημης επικοινωνίας.

Οι πρακτικές διαλόγου του Συμβουλίου είναι αρκετά περιορισμένες. Δεν υπάρχει τακτικός, επίσημος και διαρθρωμένος διάλογος και όταν ο διάλογος λαμβάνει χώρα πραγματοποιείται σε ad hoc βάση. Πραγματοποιείται κυρίως μέσω της πρόσκλησης σε ανεπίσημες συνεδριάσεις του Συμβουλίου¹¹¹. Για παράδειγμα, κάποιοι τομείς των ΜΚΟ περιστασιακά έχουν προσκληθεί σε Συνεδριάσεις του Συμβουλίου που τους αφορούν ενώ τους έχει δοθεί και δικαίωμα ομιλίας¹¹². Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι πολλά μέλη του Συμβουλίου εμπλέκονται σε ισχυρούς μηχανισμούς διαλόγου στη χώρα τους. Με άλλα λόγια, οι πρακτικές διαλόγου του Συμβουλίου χαρακτηρίζονται περισσότερο από μια έλλειψη πανευρωπαϊκού διαλόγου παρά από την πλήρη έλλειψη διαλόγου. Σε αντίθεση με το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι αρκετά ανοιχτό σε επαφές με τις ΜΚΟ και συγκεκριμένα για θέματα που υπόκεινται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία¹¹³. Αν και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρείται το πιο προσβάσιμο από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, η διάρθρωση του διαλόγου που πραγματοποιείται μεταξύ του οργάνου αυτού και των ΜΚΟ είναι χαμηλή και οι περισσότερες σχέσεις λαμβάνουν χώρα σε ανεπίσημη και ad hoc βάση¹¹⁴.

Πέραν της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και τα θεσμοθετημένα συμβουλευτικά όργανα έχουν αναπτύξει πρακτικές διαλόγου με τους πολίτες. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ ενδυνάμωσε το ρόλο της ως διαμεσολαβητή μεταξύ της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και των αρχών λήψης αποφάσεων της Ένωσης με τη Συνθήκη της Νίκαιας¹¹⁵. Στο πλαίσιο αυτό, έχει δημιουργήσει, από το 2004, μια Ομάδα Επαφής (Liaison Group) με τις ευρωπαϊκές οργανώσεις και δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών ως μέρος της διαδικασίας εγκαθίδρυσης ενός τακτικού και διαρθρωμένου διαλόγου με τις εν λόγω οργανώσεις και δίκτυα για θέματα κοινού ενδιαφέροντος ενώ παράλληλα βοηθάει στην ενθάρρυνση του

¹¹¹ Fazi, E., Smith, J. (2006), ό.π., σελ. 27-31.

¹¹² Beger, N. (2004), *Participatory Democracy: Organised Civil Society and the "New" Dialogue*, The Federal Trust Online Papers, No 9, σελ. 4.

¹¹³ Fazi, E., Smith, J. (2006), ό.π., σελ. 31-32.

¹¹⁴ Beger, N. (2004), ό.π., σελ. 5.

¹¹⁵ Άρθρο 257 ΣΕΚ (νυν άρθρο 300 ΣΛΕΕ παρ. 2, 4).

διαλόγου μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Απ' την άλλη πλευρά, η Επιτροπή των Περιφερειών έχει αναπτύξει πρακτικές διαλόγου περισσότερο σε μια *ad hoc* βάση παρά τα ισχυρά κοινά συμφέροντα σε θέματα όπως η αειφόρος ανάπτυξη, η κοινωνική συνοχή και ο πολιτισμός¹¹⁶.

3.3.1.2. Παράγοντες διαφοροποίησης των πρακτικών διαλόγου με τους πολίτες

Οι πρακτικές διαλόγου με τους πολίτες διαφοροποιούνται τόσο μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και ειδικότερα εκείνων που απαρτίζουν το θεσμικό τρίγωνο όσο και εντός ενός συγκεκριμένου οργάνου ανάλογα με τη φάση της πολιτικής διαδικασίας. Ο διάλογος ποικίλει από την ανταλλαγή πληροφοριών και τη διαβούλευση μέχρι την πραγματική συμμετοχή, προσφέροντας έτσι διαφορετικές δυνατότητες εμπλοκής για τον επηρεασμό της πολιτικής¹¹⁷. Οι υπάρχοντες μηχανισμοί διαλόγου με τους πολίτες έχουν αναπτυχτεί πρωτίστως από την Επιτροπή και εστιάζουν περισσότερο σε αυτήν. Το γεγονός αυτό μπορεί να εξηγηθεί από διάφορους παράγοντες.

Ένα ισχυρό κίνητρο για διάλογο με τους πολίτες προέρχεται από την ανάγκη της Επιτροπής να συλλέξει τις απαραίτητες πληροφορίες και την εξειδικευμένη επιστημονική γνώση και εμπειρία αλλά και να εξασφαλίσει ότι οι προτάσεις πολιτικής της έχουν τον απαραίτητο βαθμό συναίνεσης σε ένα πρώιμο στάδιο της πολιτικής διαδικασίας. Η ανάπτυξη του διαλόγου με τους πολίτες οφείλεται, επίσης, στο γεγονός ότι ο εν λόγω διάλογος μπορεί να αποτελέσει εν δυνάμει πηγή νομιμοποίησης¹¹⁸. Κατ'αυτόν τον τρόπο μπορεί να εξηγηθεί γιατί ο διάλογος με τους πολίτες είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένος στην Επιτροπή και την ΕΟΚΕ. Ειδικότερα, ο διάλογος με τους πολίτες αναπτύχθηκε από τα εν λόγω όργανα τις δύο τελευταίες δεκαετίες, όταν η νομιμότητά τους αμφισβητήθηκε¹¹⁹. Αντίθετα, οι θεσμοί εκείνοι που θεωρούνται ως οι πιο νομιμοποιημένοι, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και

¹¹⁶ Fazi, E., Smith, J. (2006), ό.π., σελ. 33-34.

¹¹⁷ Ibid, σελ. 34. Ο Jonathan Zeitlin έχει αναπτύξει μια κλίμακα εμπλοκής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Σε αυτήν ο διάλογος τοποθετείται ανάμεσα στη διαβούλευση και τη συμμετοχή και νοείται ως η διαδικασία στην οποία από κοινού οι δημόσιες αρχές και η κοινωνία των πολιτών μπορούν να καθορίσουν την ατζέντα και οι δημόσιες αρχές μπορούν να ανταποκριθούν στις ανησυχίες που προβάλλει η κοινωνία των πολιτών, Social Platform (2010), *How to establish an effective dialogue between the EU and civil society organisations*, February.

¹¹⁸ Fazi, E., Smith, J. (2006), ό.π., σελ. 35.

¹¹⁹ Smismans, S. (2003), ό.π., σελ. 493.

το Συμβούλιο, έχουν χαμηλό επίπεδο διαρθρωμένου διαλόγου. Πάντως, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι η επισημοποίηση του διαλόγου με τους πολίτες θα μπορούσε να υπονομεύσει τη θέση ενός θεσμικού οργάνου στην πολιτική διαδικασία¹²⁰. Κατ'αυτόν τον τρόπο μπορεί να εξηγηθεί η στάση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αν και υποστηρίζει τις εθελοντικές οργανώσεις, αρχικά ήταν αντίθετο στην εγκαθίδρυση νομικής βάσης για το διάλογο με τους πολίτες στη Συνθήκη του Άμστερνταμ¹²¹.

Η ανάπτυξη του διαλόγου με τους πολίτες, όμως, δεν υποκινείται μόνο από τις επιλογές των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων αλλά και από τη στρατηγική των ΜΚΟ. Επειδή η δυνατότητα επιρροής είναι μεγαλύτερη στη φάση της διαμόρφωσης της πρότασης και μειώνεται όσο προχωρούν οι φάσεις της πολιτικής διαδικασίας, οι ΜΚΟ επιδιώκουν να επηρεάσουν πρωτίστως την Επιτροπή και, εν συνεχεία, τα νομοθετικά όργανα, δηλαδή το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Οι μορφές διάδρασης μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών ποικίλουν, επίσης, ανάλογα με τον εκάστοτε τομέα πολιτικής της ΕΕ. Υψηλά επίπεδα διαλόγου έχουν αναπτυχθεί σε τομείς πολιτικής που παραδοσιακά αναπτύχθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο όπως το περιβάλλον, η ανάπτυξη και η ισότητα των φύλων αλλά και σε τομείς που αναπτύχθηκαν ραγδαία κατά τη δεκαετία του '90 όπως ο τομέας της δημόσιας υγείας, οι εξωτερικές σχέσεις και η κοινωνική πολιτική. Πέραν αυτού, η ύπαρξη διαρθρωμένου πλαισίου εντοπίζεται κυρίως σε τομείς που παραδοσιακά αποτελούσαν κοινοτική αρμοδιότητα, γεγονός που οφείλεται στον καθοριστικό ρόλο της Επιτροπής. Επιπλέον, ο διάλογος με τους πολίτες είναι πιο ανεπτυγμένος σε τομείς που εντάσσονται στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της ΕΕ (όπως το εμπόριο) αλλά και σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας με τα κράτη μέλη (όπως περιβάλλον, ανάπτυξη, ισότητα των φύλων, μετανάστευση, θεωρήσεις, άσυλο) παρά σε τομείς που η ΕΕ έχει υποστηρικτική δράση (όπως ο πολιτισμός). Πάντως, εκείνοι οι τομείς πολιτικής που έχουν οριζόντια εφαρμογή σε όλες τις ευρωπαϊκές πολιτικές (όπως ισότητα των φύλων, περιβάλλον, προστασία καταναλωτών,

¹²⁰ Fazi, E., Smith, J. (2006), ό.π., σελ. 35-36.

¹²¹ Smismans, S. (2003), ό.π., σελ. 493.

δημόσια υγεία, πολιτισμός, καταπολέμηση της φτώχειας) αφήνουν μεγαλύτερα περιθώρια διαλόγου καθώς δεν περιορίζονται σε συγκεκριμένο τομέα πολιτικής.

Παράλληλα, συγκεκριμένα πλαίσια διαλόγου έχουν διαμορφωθεί σε κάποιους τομείς πολιτικής όπως το περιβάλλον και η ανάπτυξη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός τέτοιου πλαισίου αποτελεί η εφαρμογή στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα της Σύμβασης της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για τη Ευρώπη (ΟΕΕ/ΗΕ) σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα¹²².

Τέλος, η ανάπτυξη του διαλόγου με τους πολίτες συνδέεται και με το βαθμό οργάνωσης των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Για παράδειγμα, η ύπαρξη ενός ισχυρού ευρωπαϊκού δικτύου παρέχει ισχυρό κίνητρο για την ανάπτυξη ενός διαρθρωμένου διαλόγου που ενισχύεται ακόμη περισσότερο εάν η οργάνωση έχει τις πηγές και την ικανότητα να εμπλακεί ως διαμεσολαβητής της ευρύτερης κοινωνίας των πολιτών¹²³.

3.4. Πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών

Σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ «πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών». Η πρόβλεψη της παραγράφου αυτής αναφέρεται κοινώς ως πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών. Η εν λόγω παράγραφος αποτελεί ειδική απόρροια του δικαιώματος συμμετοχής στη δημοκρατική ζωή της ΕΕ¹²⁴ και στοχεύει στην κατοχύρωση ατομικού δικαιώματος συμμετοχής σε

¹²² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Aarhus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, ΕΕ L 264/13 της 25.9.2006.

¹²³ Fazi, E., Smith, J. (2006), ό.π., σελ. 36-37.

¹²⁴ Άρθρο 10 παρ. 3 ΣΕΕ.

πρωτοβουλία πολιτών¹²⁵. Το δικαίωμα πρωτοβουλίας που παρέχεται στους πολίτες θα συμπληρώσει τη σειρά δικαιωμάτων που συνδέονται με την ιθαγένεια της Ένωσης¹²⁶. Οι πολίτες της ΕΕ αποκτούν το δικαίωμα να καλούν απευθείας την Επιτροπή να αναλάβει νέες πρωτοβουλίες. Με άλλα λόγια, το δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών επιτρέπει τη συμμετοχή από τη βάση προς την κορυφή (bottom up). Οι πολίτες δεν περιμένουν μια πρόσκληση από την Επιτροπή και μπορούν να παίξουν ενεργό ρόλο στην έναρξη διαβουλεύσεων για ένα συγκεκριμένο νομοθετικό αίτημα. Η πρωτοβουλία πολιτών είναι, επομένως, μια ευκαιρία για τον καθορισμό της νομοθετικής ατζέντας, εισάγοντας συλλογικές αξιώσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Μέσω της πρωτοβουλίας πολιτών, οι πολίτες θα μπορέσουν να προσδιορίσουν κοινά συμφέροντα και διακρατικές αξιώσεις. Η πρωτοβουλία πολιτών μπορεί, επομένως, να ενθαρρύνει την πολιτική συζήτηση πέρα από τις εσωτερικές υποθέσεις και να ενισχύσει το διάλογο γύρω από τις ευρωπαϊκές πολιτικές συμβάλλοντας, κατ'αυτό τον τρόπο, στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου. Έχει υποστηριχθεί, εξάλλου, ότι η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, προκειμένου να προωθήσει μια συγκεκριμένη πρωτοβουλία, θα ψάξει για υπερεθνικές συμμαχίες οι οποίες θα συνεισφέρουν στην ανάπτυξη ευρωπαϊκών δικτύων¹²⁷.

Η νομική υλοποίηση της πρωτοβουλίας πολιτών απευθύνεται στους ευρωπαίους συννομοθέτες. Συγκεκριμένα, όπως καθορίζει το άρθρο 24 ΣΛΕΕ *«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, εκδίδουν τις διατάξεις σχετικά με τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών κατά την έννοια του άρθρου 11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών από τα οποία οι*

¹²⁵ Ψήφισμα P6_TA(2009)0389 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 7^{ης} Μαΐου 2009, με το οποίο ζητείται από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών, (2008/2169(INI)), ΕΕ C 212 Ε/99 της 5.8.2010, σημείο Δ.

¹²⁶ COM(2009) 622 τελικό, «Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών», σελ. 3.

¹²⁷ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 136.

πολίτες αυτοί πρέπει να προέρχονται». Ήδη πριν από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών¹²⁸.

3.4.1. Δημόσια διαβούλευση για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών

Προκειμένου να εξεταστούν τα ζητήματα που έπρεπε να αποτελέσουν αντικείμενο του νέου κανονισμού για την πρωτοβουλία πολιτών, η Επιτροπή ξεκίνησε ευρεία δημόσια διαβούλευση με την έκδοση Πράσινης Βίβλου το Νοέμβριο του 2009¹²⁹. Μέσω της δημόσιας διαβούλευσης συγκεντρώθηκαν οι απόψεις όλων των ενδιαφερομένων μερών, πολιτών, οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και δημοσίων αρχών, για το πώς θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη αυτό το νέο δικαίωμα που προβλέπεται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Συγκεκριμένα, η Πράσινη Βίβλος έθεσε δέκα πρακτικά ερωτήματα που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, στον ελάχιστο αριθμό των κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι πολίτες αλλά και στον ελάχιστο αριθμό πολιτών που πρέπει να προέρχονται από κάθε κράτος μέλος, στην ελάχιστη απαιτούμενη ηλικία για την υπογραφή μιας πρωτοβουλίας πολιτών, στη μορφή που θα μπορούσε να έχει μια πρωτοβουλία, στον τρόπο ελέγχου του γνησίου των υπογραφών και στις προθεσμίες που πρέπει να προβλέπονται για μια τέτοια πρωτοβουλία.

Η πρόθεση της Επιτροπής με τη δρομολόγηση της δημόσιας διαβούλευσης ήταν οι ευρωπαίοι πολίτες να συμβάλουν στον καθορισμό των προϋποθέσεων και των διαδικασιών βάσει των οποίων θα συμμετέχουν, μέσω της πρωτοβουλίας πολιτών, στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ. Στις απαντήσεις που δόθηκαν στην Πράσινη Βίβλο πολλοί συμμετέχοντες υπογράμμισαν ότι η πρωτοβουλία πολιτών είναι ένα σημαντικό βήμα για την ευρωπαϊκή δημοκρατία και για την ανάδυση ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου. Το νέο αυτό εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας θα μπορούσε να συμβάλει στην περιστολή του χάσματος που υπάρχει ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τους ευρωπαίους πολίτες, ενθαρρύνοντας το διάλογο μεταξύ τους και τονώνοντας το αίσθημα μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας.

¹²⁸ Ψήφισμα P6_TA(2009)0389, ό.π.

¹²⁹ COM(2009) 622 τελικό, ό.π. Βλέπε επίσης το διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής σχετικά με την πρωτοβουλία των ευρωπαίων πολιτών http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_el.htm

Υπογραμμίστηκε, επίσης, η ανάγκη να θεσπιστούν διαδικασίες και προϋποθέσεις που θα είναι απλές, εύχρηστες αλλά και αξιόπιστες ούτως ώστε να διασφαλίζουν ότι η πρωτοβουλία πολιτών δεν θα γίνεται αντικείμενο κατάχρησης¹³⁰.

Μετά την ολοκλήρωση της δημόσιας διαβούλευσης που ξεκίνησε με την έκδοση της Πράσινης Βίβλου, η Επιτροπή υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το Μάρτιο του 2010, πρόταση κανονισμού σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών¹³¹. Η πρόταση αυτή προβλέπει τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες που αφορούν στη νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών της ΕΕ και οι οποίες έχουν ως στόχο να διευκολύνουν τη χρήση της αλλά και παράλληλα να διασφαλίζουν ότι τηρείται το πνεύμα των διατάξεων της Συνθήκης.

Προκειμένου, όμως, να καταστεί το νέο αυτό εργαλείο όσο γίνεται πιο απλό και φιλικό προς το χρήστη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε τροπολογίες στην πρόταση της Επιτροπής¹³². Τα κύρια αιτήματά του έγιναν δεκτά σε συμφωνία που ακολούθησε μεταξύ των εκπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Μετά την οριστικοποίηση της συμφωνίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε επισήμως τον κανονισμό για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών κατά τη διάρκεια συνόδου της ολομέλειάς του το Δεκέμβριο του 2010¹³³. Παράλληλα, το Συμβούλιο δεσμεύτηκε να εγκρίνει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τα κράτη μέλη θα έχουν, στη συνέχεια, στη διάθεσή τους ένα έτος για να ενσωματώσουν τη νέα νομοθεσία στο εθνικό τους δίκαιο και, κατά συνέπεια, οι πρώτες πρωτοβουλίες θα μπορούν να εξεταστούν στις αρχές του 2012.

¹³⁰ SEC(2010) 370, Commission Staff Working Document «Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative».

¹³¹ COM(2010) 119 τελικό, Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, βλέπε παράρτημα 1.

¹³² Έκθεση A7-0350/2010 της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 2^{ης} Δεκεμβρίου 2010, σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρωτοβουλία πολιτών, (COM(2010)0119-C7-0089/2010-2010/0074(COD)).

¹³³ Νομοθετικό Ψήφισμα P7_TA-PROV(2010)0480 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 15^{ης} Δεκεμβρίου 2010, σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρωτοβουλία πολιτών, (COM(2010)0119-C7-0089/2010-2010/0074(COD)).

4. Συμπεράσματα

Η ανάδυση της συμμετοχικής δημοκρατίας παρουσιάστηκε σαν άμεση συνέπεια των προκλήσεων που είναι συνυφασμένες με το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης. Η έκταση του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το βαθμό μεταφοράς κυριαρχικών εξουσιών από τα εθνικά κράτη στα όργανα της ΕΕ. Ο κεντρικός ρόλος της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας, δηλαδή της Επιτροπής, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε σχέση με το μόνο άμεσα νομιμοποιημένο ευρωπαϊκό θεσμό, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ήγειραν πολλές επικρίσεις που παραπέμπουν στο δημοκρατικό έλλειμμα του συστήματος. Ο αρχικός προβληματισμός επικεντρώθηκε στην ανάγκη λαϊκής συμμετοχής μέσα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ, άλλωστε, έχει ως αφετηρία την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία το 1979. Ωστόσο, η σχετική αδυναμία του μόνου άμεσα νομιμοποιημένου ευρωπαϊκού θεσμού μέσα στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης συνέχισε να θεωρείται η βασική αιτία του δημοκρατικού ελλείμματος και οδήγησε σε αλληπάλληλες προσπάθειες ενίσχυσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στην προσπάθεια αντιμετώπισης των αδυναμιών που προέρχονται από την εφαρμογή της πολιτικής εκπροσώπησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ΕΕ αναζήτησε, επίσης, συμπληρωματικές στρατηγικές για τη βελτίωση της δημοκρατικής νομιμότητάς της.

Για αρκετά χρόνια οι συζητήσεις γύρω από το δημοκρατικό έλλειμμα και το πρόβλημα νομιμοποίησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δεν είχαν εστιάσει στο ρόλο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Αρχικά, η έννοια του διαλόγου με τους πολίτες, με την οποία απεικονίζονται όλες οι διαδικασίες διαλόγου και διαβούλευσης μεταξύ των θεσμικών οργάνων και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, χρησιμοποιήθηκε για να καταδείξει την ανάγκη συμμετοχής των ΜΚΟ στην κοινωνική πολιτική. Ωστόσο, με τη δημοσιοποίηση της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Επιτροπή χρησιμοποίησε έναν ευρύ ορισμό της κοινωνίας των πολιτών και ενέταξε το διάλογο με τους πολίτες στο πλαίσιο της εκτεταμένης διοικητικής μεταρρύθμισης και της προσπάθειας περιστολής του δημοκρατικού ελλείμματος. Αναγνωρίζοντας το χάσμα που υπάρχει μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών της χαρακτήρισε την ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία ως

αποτέλεσμα διαφορετικών επιρροών και μηχανισμών διαλόγου και συμμετοχής που δεν περιορίζονται στο θεσμικό τρίγωνο και τόνισε την ανάγκη εμπλοκής των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Μια απευθείας σχέση, άλλωστε, μεταξύ Ένωσης και πολίτη ξεκίνησε με την υιοθέτηση των διατάξεων για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Από τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης ιδιαίτερη σημασία για την προώθηση μιας άμεσης σχέσης με τον πολίτη, ελλείψει θεσμών άμεσης δημοκρατίας, απέκτησε το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στα χρόνια που ακολούθησαν την κατοχύρωση του δικαιώματος αυτού παρουσιάστηκαν διάφορες προτάσεις που αποσκοπούσαν σε μια πιο άμεση συμμετοχή του πολίτη στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Προς την κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού της Ένωσης κινήθηκε και η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Περιλαμβάνοντας τις ίδιες στρατηγικές με τη Συνταγματική Συνθήκη για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας της Ένωσης, προβλέπει στρατηγικές εκδημοκρατισμού που βασίζονται στη συμμετοχή των πολιτών και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Εντάσσοντας τη συμμετοχική δημοκρατία στο πλαίσιο των Συνθηκών δεν περιλαμβάνει μόνο την εμπλοκή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών μέσω του διαλόγου και της διαβούλευσης αλλά και κάποια στοιχεία άμεσης δημοκρατίας όπως η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών.

Στο πλαίσιο αυτό, η Συνθήκη της Λισσαβώνας δεσμεύει όλους τους ευρωπαϊκούς θεσμούς να προβαίνουν σε διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Αν και η Επιτροπή στα χρόνια που ακολούθησαν τη δημοσιοποίηση της Λευκής Βίβλου άρχισε να αναπτύσσει ένα πιο συνεκτικό πλαίσιο διαβούλευσης και διαλόγου, μέχρι σήμερα δεν έχει προσδιοριστεί ένα κοινά διαρθρωμένο πλαίσιο. Οι υπάρχουσες πρακτικές διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών διαφοροποιούνται τόσο μεταξύ των θεσμικών οργάνων όσο και εντός ενός συγκεκριμένου οργάνου ανάλογα με τη φάση της πολιτικής διαδικασίας. Ο διάλογος ποικίλλει από την ανταλλαγή πληροφοριών και τη διαβούλευση μέχρι την πραγματική συμμετοχή προσφέροντας, κατ'αυτόν τον τρόπο, διαφορετικές

δυνατότητες επηρεασμού της πολιτικής. Για την υλοποίηση, επομένως, των προβλέψεων της Συνθήκης θα πρέπει να ξεκινήσει δημόσια διαβούλευση σχετικά με τη διαμόρφωση ενός κοινού πλαισίου διαλόγου και διαβούλευσης που θα ακολουθηθεί από την έκδοση νομοθετικού μέτρου της ΕΕ. Μια τέτοια διαδικασία κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να καθοριστεί το πεδίο εφαρμογής του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι διαδικασίες που θα ακολουθούνται, οι συμμετέχοντες καθώς και τα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας των συμμετεχόντων που θα συμβάλλουν στην τυποποίηση των μη θεσμικών εταίρων.

Πέραν, όμως, της ανωτέρω δέσμευσης των ευρωπαϊκών οργάνων να προβαίνουν σε διάλογο με τα ενδιαφερόμενα μέρη, η Συνθήκη της Λισσαβώνας προτρέπει τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να δημιουργήσουν κανάλια δημόσιας επικοινωνίας που θα δώσουν τη δυνατότητα στους πολίτες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να εκφράσουν τις απόψεις τους. Τα υπάρχοντα συμμετοχικά πειράματα οφείλονται σε πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί κυρίως από την πλευρά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Από τις προσπάθειες αυτές που είναι εν μέρει συνέπεια της νέας ώθησης που δόθηκε στην επικοινωνιακή πολιτική της ΕΕ άλλες στοχεύουν περισσότερο στη συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών ενώ άλλες προωθούν και τη συμμετοχή μεμονωμένων πολιτών.

Στην προσπάθεια, εξάλλου, άμεσης εμπλοκής του πολίτη, η Συνθήκη της Λισσαβώνας εισάγει το δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ δημιουργώντας ένα υπερεθνικό εργαλείο συμμετοχικής και άμεσης δημοκρατίας. Το νέο δικαίωμα πρωτοβουλίας πολιτών επιτρέπει τη συμμετοχή από τη βάση προς την κορυφή καθώς οι πολίτες δεν περιμένουν μια πρόσκληση από την Επιτροπή αλλά μπορούν να παίξουν ενεργό ρόλο στην έναρξη διαβουλεύσεων για ένα συγκεκριμένο νομοθετικό αίτημα. Η πρωτοβουλία πολιτών είναι, επομένως, μια ευκαιρία για τον καθορισμό της νομοθετικής ατζέντας εισάγοντας συλλογικές αξιώσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Προκειμένου να συμβάλουν, άλλωστε, οι ευρωπαίοι πολίτες στον καθορισμό των προϋποθέσεων και των διαδικασιών βάσει των οποίων θα συμμετέχουν μέσω της πρωτοβουλίας πολιτών στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ, η Επιτροπή ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση η οποία

ακολουθήθηκε από την υποβολή πρότασης κανονισμού στα νομοθετικά όργανα. Εξαιρετικής σημασίας είναι, ωστόσο, να θεσπιστούν προϋποθέσεις και διαδικασίες που να είναι αξιόπιστες ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι η πρωτοβουλία πολιτών δεν θα γίνεται αντικείμενο κατάχρησης. Για να καταστεί, όμως, ταυτόχρονα η πρωτοβουλία πολιτών όσο το δυνατόν πιο εύχρηστη τα τρία θεσμικά όργανα συμφώνησαν σε μια σειρά αλλαγών επί της αρχικής πρότασης της Επιτροπής.

Μέρος Β

**Η νομοθετική/λαϊκή πρωτοβουλία στην ΕΕ και σε
ομοσπονδιακά κράτη**

5. Η νομοθετική πρωτοβουλία στην ΕΕ

5.1. Το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας με την πρόβλεψη του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ δημιουργεί ένα υπερεθνικό εργαλείο συμμετοχικής και άμεσης δημοκρατίας. Το εργαλείο αυτό, που είναι εμπνευσμένο από τα εθνικά συντάγματα, θα επιτρέψει σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους να εμπλακεί στη διαδικασία λήψης απόφασης¹³⁴. Η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών έχει ως στόχο να δώσει στους πολίτες περισσότερη επιρροή στις ευρωπαϊκές πολιτικές διατηρώντας ταυτόχρονα τη θεσμική ισορροπία της ΕΕ και κυρίως το μονοπώλιο πρωτοβουλίας της Επιτροπής.

Η πρωτοβουλία πολιτών δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να καλέσουν την Επιτροπή να ξεκινήσει μια νομοθετική διαδικασία. Οι πολίτες αποκτούν το ίδιο δικαίωμα με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ζητούν από την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετική πρόταση¹³⁵. Ειδικότερα, το Συμβούλιο έχει το δικαίωμα αυτό από την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το 1957¹³⁶ ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει το εν λόγω δικαίωμα από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1993¹³⁷. Η υποχρέωση της Επιτροπής είναι ανάλογη με την υποχρέωση των κρατών μελών να σέβονται τις Οδηγίες¹³⁸. Οι Οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνονται, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών¹³⁹.

Το δικαίωμα πρωτοβουλίας των ευρωπαίων πολιτών που θεσπίζεται με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας πρέπει να διακριθεί από το δικαίωμα αναφοράς το οποίο έχει ήδη

¹³⁴ Cuesta Lopez, V. (2010), ό.π., σελ. 136.

¹³⁵ Το δικαίωμα που έχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τουλάχιστον 1.000.000 πολίτες, μέσω της πρωτοβουλίας πολιτών, να καλούν την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις χαρακτηρίζεται δικαίωμα έμμεσης πρωτοβουλίας το οποίο δεν έρχεται σε αντίθεση με το μονοπώλιο πρωτοβουλίας της Επιτροπής στο Efler, M. (2006), ό.π., σελ. 8 και πολιτικό δικαίωμα πρωτοβουλίας το οποίο διακρίνεται από την αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής να ξεκινάει μια νομοθετική διαδικασία στο Kaczyński, P. M. (2010), *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*, CEPS Commentaries, January 8, σελ. 2.

¹³⁶ Άρθρο 152 ΣΕΟΚ (νυν άρθρο 241 ΣΛΕΕ).

¹³⁷ Άρθρο 192 ΣΕΚ (νυν άρθρο 225 ΣΛΕΕ).

¹³⁸ Efler, M. (2006), ό.π., σελ. 8.

¹³⁹ Άρθρο 228 ΣΛΕΕ.

καθοριστεί βάσει προηγούμενων Συνθηκών. Η πρωτοβουλία πολιτών επιτρέπει σε τουλάχιστον 1.000.000 πολίτες να καλέσουν απευθείας την Επιτροπή να αναλάβει νέες πολιτικές πρωτοβουλίες. Από την άλλη πλευρά, το δικαίωμα αναφοράς είναι ένα αίτημα ενός ατόμου ή μιας ομάδας ατόμων που απευθύνεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Έχει σχεδιαστεί περισσότερο για την υποβολή καταγγελιών παρά ως δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας αν και θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και με τον τρόπο αυτό¹⁴⁰.

Η πρωτοβουλία πολιτών, όμως, δεν αποτελεί ούτε λαϊκή πρωτοβουλία με την έννοια που προβλέπεται σε πολλά κράτη μέλη και η οποία οδηγεί υποχρεωτικά σε δημοψήφισμα. Στην πραγματικότητα, είναι μια πρωτοβουλία καθορισμού θεματολογίου¹⁴¹. Συνιστά ένα προκαταρκτικό στάδιο για τη διαδικασία λήψης απόφασης η οποία ξεκινάει πάντα επίσημα από την Επιτροπή. Η τελευταία δεν δεσμεύεται να λάβει νομοθετική δράση καθώς η απάντησή της σε κάθε επιτυχή πρωτοβουλία πολιτών μπορεί να ποικίλλει από μια συγκεκριμένη νομοθετική πρόταση μέχρι μια απλή σύσταση, μια μη δεσμευτική γνώμη ή μια απευθείας απόρριψη. Όμως, ακόμη και αν η Επιτροπή λάβει νομοθετική δράση δεν υπάρχει εγγύηση ότι μια πρωτοβουλία πολιτών θα ενδυθεί τον μανδύα νομοθετικής πράξης. Τα νομοθετικά όργανα είναι πάντοτε ελεύθερα να απορρίψουν μια πρόταση που υποβάλλεται από την Επιτροπή¹⁴².

5.2. Διαδικασίες και προϋποθέσεις της νομοθετικής πρωτοβουλίας

5.2.1. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η πρόταση κανονισμού που υπέβαλε η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών προβλέπει τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες για την εφαρμογή της¹⁴³. Οι προϋποθέσεις που προβλέπει η πρόταση κανονισμού σχεδιάστηκαν με γνώμονα οι πρωτοβουλίες πολιτών να είναι αντιπροσωπευτικές ενός κοινού συμφέροντος της Ένωσης και να διασφαλίζουν την

¹⁴⁰ Efler, M. (2006), ό.π., σελ. 9.

¹⁴¹ Σχέδιο γνωμοδότησης SC/032 της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της 9^{ης} Μαρτίου 2010, με θέμα «Η εφαρμογή της Συνθήκης της Λισσαβώνας: η συμμετοχική δημοκρατία και η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών (άρθρο 11)».

¹⁴² Stratulat, C., Emmanouilidis, J. A. (2010), *The European Citizens' Initiative: next step, implementation*, European Policy Centre Commentary, December 16, σελ. 2.

¹⁴³ COM(2010) 119 τελικό, ό.π.

εύκολη προσφυγή στο μέσο αυτό. Δικαίωμα συμμετοχής σε μια πρωτοβουλία πολιτών έχουν πολίτες της ΕΕ που έχουν συμπληρώσει το ελάχιστο όριο ηλικίας για την απόκτηση δικαιώματος ψήφου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Με άλλα λόγια, το όριο ηλικίας των πολιτών που μπορούν να συμμετέχουν σε μια πρωτοβουλία είναι το 18^ο έτος για όλα τα κράτη μέλη με εξαίρεση την Αυστρία που είναι το 16^ο. Εξάλλου, μια πρωτοβουλία πολιτών μπορεί να υποστηριχθεί από κάθε πολίτη της ΕΕ συμπεριλαμβανομένων εκείνων που διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο της υπηκοότητάς τους αλλά και εκείνων που διαμένουν εκτός της ΕΕ. Παράλληλα, δικαίωμα να διοργανώσουν μια πρωτοβουλία πολιτών, από την κατάρτιση μέχρι την υποβολή της στην Επιτροπή, έχουν φυσικά πρόσωπα, πολίτες της ΕΕ, που πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις αλλά και νομικά πρόσωπα ή οργανώσεις που είναι εγκατεστημένες σε κράτος μέλος της ΕΕ.

Για τη συγκέντρωση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών που ανέρχονται σε 1.000.000 καθορίζεται τόσο ελάχιστος αριθμός κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι πολίτες όσο και ελάχιστος αριθμός πολιτών που πρέπει να προέρχονται από κάθε κράτος μέλος. Ο ελάχιστος αριθμός κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχεται μια πρωτοβουλία πολιτών καθορίζεται στο ένα τρίτο. Αυτό βασίζεται σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας βάσει των οποίων για να εξασφαλιστεί η εκπροσώπηση του κοινού συμφέροντος της Ένωσης αρκεί η συμμετοχή εννέα κρατών μελών ή του ενός τρίτου των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, το όριο αυτό χρησιμοποιείται στις διατάξεις που αφορούν την ενισχυμένη συνεργασία¹⁴⁴ ενώ το ίδιο όριο απαιτείται για να ξεκινήσει η διαδικασία ελέγχου της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια¹⁴⁵. Απ' την άλλη πλευρά, ο ελάχιστος αριθμός πολιτών που πρέπει να προέρχονται από κάθε κράτος μέλος καθορίζεται ανάλογα, κατά φθίνουσα τάξη, προς τον πληθυσμό κάθε κράτους μέλους. Τα όρια που προβλέπονται προσδιορίζονται με βάση το πολλαπλάσιο του αριθμού των ευρωβουλευτών κάθε κράτους μέλους με το συντελεστή 750 (για παράδειγμα για την Ελλάδα που έχει 22 εκλεγμένους αντιπροσώπους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το όριο αυτό είναι

¹⁴⁴ Άρθρο 20 ΣΕΕ.

¹⁴⁵ Άρθρο 7 παρ. 2 του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

22×750=16.500). Το σύστημα αυτό επιτρέπει αναλογικά μικρότερο αριθμό υπογραφών για τις μεγάλες χώρες και μεγαλύτερο για τις μικρές.

Η πρόταση κανονισμού καθορίζει, επίσης, συγκεκριμένες διαδικασίες για την εφαρμογή της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ. Βασικός στόχος της Επιτροπής είναι οι διαδικασίες να είναι απλές και εύχρηστες αποτρέποντας παράλληλα την απάτη ή κατάχρηση του συστήματος και να μην επιβάλουν περιττό διοικητικό φόρτο στα κράτη μέλη. Πριν από την έναρξη της συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης για μια προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών, ο διοργανωτής θα πρέπει να καταχωρίσει την πρωτοβουλία σε ένα επιγραμμικό μητρώο το οποίο διατίθεται για το σκοπό αυτό από την Επιτροπή. Θα πρέπει να παρέχει ιδίως πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο και τους στόχους καθώς και με τις πηγές χρηματοδότησης και στήριξης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών. Οι προτεινόμενες πρωτοβουλίες που καταχωρίζονται θα δημοσιεύονται από την Επιτροπή στο ψηφιακό μητρώο στο διαδίκτυο. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν θα καταχωρίζει και δεν θα δημοσιεύει στο μητρώο προτεινόμενες πρωτοβουλίες που θεωρούνται ακατάλληλες επειδή είναι καταχρηστικές ή στερούνται σοβαρότητας και που είναι κατάφορα αντίθετες με τις αξίες της Ένωσης.

Εν συνεχεία, θα ακολουθήσει μια εκστρατεία για τη συλλογή των δηλώσεων υποστήριξης η οποία δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους 12 μήνες από την ημερομηνία καταχώρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας. Υπεύθυνος για τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης είναι ο διοργανωτής της προτεινόμενης πρωτοβουλίας. Οι δηλώσεις υποστήριξης θα μπορούν να συγκεντρώνονται τόσο σε έντυπη μορφή όσο και ηλεκτρονικά. Ειδικότερα, τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης θα πρέπει να διαθέτουν επαρκή χαρακτηριστικά ασφαλείας ώστε να διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, ότι το φυσικό πρόσωπο μπορεί να ταυτοποιηθεί και ότι τα δεδομένα αποθηκεύονται με ασφάλεια. Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών θα πιστοποιούν ότι τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις ασφαλείας. Εξάλλου, λόγω της ανάγκης να καταρτιστούν λεπτομερείς τεχνικές προδιαγραφές για τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης, η Επιτροπή θα κληθεί να θεσπίσει μέτρα εφαρμογής σχετικά με τις προδιαγραφές αυτές.

Μετά τη συγκέντρωση 300.000 δηλώσεων υποστήριξης από πολίτες προερχόμενους από τρία τουλάχιστον κράτη μέλη, ο διοργανωτής της πρωτοβουλίας θα πρέπει να υποβάλει στην Επιτροπή αίτηση για την έκδοση απόφασης σχετικά με το παραδεκτό της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, θα πρέπει εντός δύο μηνών από την παραλαβή της αίτησης να εκτιμήσει την κατάσταση και να αποφασίσει αν η πρωτοβουλία υπάγεται στις αρμοδιότητές της και αν αφορά ζήτημα για το οποίο μπορεί να εκδοθεί νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Όταν συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός του 1.000.000 δηλώσεων υποστήριξης και εφόσον η Επιτροπή αποφασίσει ότι μια πρωτοβουλία πολιτών είναι παραδεκτή, ο διοργανωτής θα πρέπει να υποβάλει τις δηλώσεις αυτές, σε έντυπη ή σε ηλεκτρονική μορφή, στις οικίες αρμόδιες αρχές των κρατών μελών προς έλεγχο και πιστοποίηση ούτως ώστε να επαληθευτεί ότι οι υπογραφές που συγκεντρώθηκαν αντιστοιχούν σε υπηκόους κρατών μελών που δικαιούνται να υπογράψουν την πρωτοβουλία πολιτών. Ειδικότερα, κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο των δηλώσεων υποστήριξης που συγκεντρώθηκαν από δικούς του πολίτες. Η αρμόδια αρχή κάθε κράτους μέλους θα πρέπει να διενεργεί τους ελέγχους εντός τριών μηνών και να παραδίδει στο διοργανωτή έγγραφο στο οποίο πιστοποιείται ο αριθμός των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης για το εν λόγω κράτος μέλος.

Μετά την παραλαβή των πιστοποιητικών, ο διοργανωτής μπορεί να υποβάλει την πρωτοβουλία πολιτών στην Επιτροπή. Η τελευταία θα πρέπει εντός τεσσάρων μηνών να εξετάσει την πρωτοβουλία πολιτών και να εκθέσει τα συμπεράσματά της καθώς και τις ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί σε ανακοίνωση, η οποία θα κοινοποιηθεί στο διοργανωτή, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αλλά και θα δημοσιευτεί.

Καθ'όλη τη διαδικασία θα πρέπει να προστατεύονται τα θεμελιώδη δικαιώματα και να τηρούνται οι αρχές που περιλαμβάνονται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και ιδίως το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων

προσωπικού χαρακτήρα του κάθε προσώπου¹⁴⁶. Ειδικότερα, θα πρέπει να κατοχυρώνεται πλήρως η προστασία των δεδομένων κατά τη διοργάνωση και την παρακολούθηση της πρωτοβουλίας πολιτών από όλους τους εμπλεκόμενους, τον διοργανωτή, τα κράτη μέλη αλλά και την Επιτροπή¹⁴⁷.

5.2.2. Οι τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η τελική συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων

Τα τρία ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με ορισμένα βασικά και εκκρεμή σημεία της πρωτοβουλίας πολιτών ικανοποιώντας αρκετές από τις τροπολογίες που είχε προτείνει νωρίτερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁴⁸. Σε συνέχεια της τριμερούς αυτής συμφωνίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε επισήμως κανόνες για την υλοποίηση της πρωτοβουλίας πολιτών¹⁴⁹. Ειδικότερα, τα μέλη του ψήφισαν μια σειρά αλλαγών επί της αρχικής πρότασης της Επιτροπής με στόχο να καταστεί η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών όσο το δυνατόν πιο εύχρηστη.

Στο πλαίσιο αυτό, μειώθηκε ο ελάχιστος αριθμός των κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι πολίτες που υποστηρίζουν μια πρωτοβουλία στο ένα τέταρτο. Η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε ως κατώτατο όριο το ένα τρίτο των κρατών μελών ενώ τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είχαν προτείνει στις τροπολογίες τους το ένα πέμπτο. Πέραν αυτού, η Επιτροπή θα πρέπει να εκπονήσει έναν περιεκτικό και φιλικό προς το χρήστη οδηγό για να διευκολύνει την κατανόηση των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας μιας πρωτοβουλίας και θα παρέχει βοήθεια στους διοργανωτές όπου είναι αναγκαίο δημιουργώντας ένα σημείο επαφής.

¹⁴⁶ Άρθρο 8 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

¹⁴⁷ Κατά την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα θα εφαρμόζονται οι διατάξεις της Οδηγίας 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24^{ης} Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, ΕΕ L 281/31 της 23.11.1995 και του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, ΕΕ L 8/1 της 12.1.2001.

¹⁴⁸ Έκθεση A7-0350/2010, ό.π.

¹⁴⁹ Νομοθετικό Ψήφισμα P7_TA-PROV(2010)0480, ό.π. Βλέπε επίσης Δελτίο Τύπου IP/10/1720, της 15.12.2010 και ΜΕΜΟ/10/683, Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών (ΠΕΠ), της 15.12.2010.

Για να υλοποιηθεί επιτυχώς μια πρωτοβουλία απαιτείται κάποιο κατ'ελάχιστο ποσοστό οργανωμένης δομής. Για το λόγο αυτό, οι πρωτοβουλίες πολιτών θα πρέπει να διοργανώνονται από επιτροπές πολιτών οι οποίες να απαρτίζονται από τουλάχιστον επτά φυσικά πρόσωπα τα οποία να είναι κάτοικοι επτά τουλάχιστον διαφορετικών κρατών μελών. Με άλλα λόγια, οι οργανώσεις δεν μπορούν να διοργανώσουν πρωτοβουλίες πολιτών. Κάθε οντότητα, όμως, μπορεί να προωθήσει ή να υποστηρίξει προτεινόμενες πρωτοβουλίες υπό τον όρο ότι το πράττει με πλήρη διαφάνεια. Εξάλλου, για λόγους διαφάνειας και ομαλής και αποτελεσματικής επικοινωνίας τα μέλη των επιτροπών πρέπει να ορίσουν έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή στους οποίους δίνεται η εντολή να ομιλούν και να ενεργούν εξ ονόματος της επιτροπής των πολιτών καθ'όλη τη διάρκεια της διαδικασίας.

Η σύσταση επιτροπής πολιτών θα διασφαλίζει ότι οι πρωτοβουλίες είναι σοβαρές και πραγματικά ευρωπαϊκές εξ αρχής. Για την αντιμετώπιση του ιδίου θέματος η Επιτροπή είχε προτείνει ο έλεγχος του παραδεκτού μιας προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών να γίνεται μετά τη συγκέντρωση σημαντικού αριθμού δηλώσεων υποστήριξης και ειδικότερα μετά τη συλλογή 300.000 υπογραφών. Ωστόσο, για να αποφευχθεί η περίπτωση συλλογής υπογραφών για πρόταση που δεν είναι σύμφωνη με τις προϋποθέσεις του κανονισμού, κάθε πρωτοβουλία θα πρέπει να ελέγχεται από την Επιτροπή τη στιγμή της καταχώρισής της και σε χρονικό διάστημα δύο μηνών από την παραλαβή της. Πάντως, οποιαδήποτε στιγμή πριν την υποβολή των δηλώσεων υποστήριξης στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών προς έλεγχο και πιστοποίηση, η επιτροπή πολιτών είναι ελεύθερη να αποσύρει μια καταχωρισθείσα πρωτοβουλία εάν κρίνει ότι είναι ανώφελο να συνεχίσει τη συγκέντρωση υπογραφών ή απλά δεν επιθυμεί να συνεχίσει τη δραστηριότητά της για οποιονδήποτε λόγο.

Μετά τη συγκέντρωση και την επαλήθευση των υπογραφών από τα κράτη μέλη, η πρωτοβουλία πολιτών πρέπει να υποβληθεί στην Επιτροπή. Από τη στιγμή εκείνη, η Επιτροπή θα έχει στη διάθεσή της τρεις μήνες, και όχι τέσσερις όπως αρχικά προβλεπόταν στην πρότασή της, για να εξετάσει το αίτημα των πολιτών. Εν τω μεταξύ, οι διοργανωτές θα γίνουν δεκτοί από την Επιτροπή σε ενδεδειγμένο επίπεδο και θα έχουν, επίσης, την ευκαιρία να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία

τους σε δημόσια ακρόαση που θα οργανωθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή θα εκθέσει, στη συνέχεια, χωριστά τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματά της σχετικά με την πρωτοβουλία και τα πιθανά μέτρα που προτίθεται να λάβει εξηγώντας το σκεπτικό της. Εάν η Επιτροπή αποφασίσει να μη δώσει συνέχεια σε πρωτοβουλία πολιτών θα πρέπει να εξηγήσει σαφώς τους λόγους της απόφασής της. Η πολιτική αυτή ανάλυση επί της ουσίας της πρωτοβουλίας δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διαδικασίας προσφυγής. Αντίθετα, η απόφαση σχετικά με την καταχώριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας που βασίζεται σε νομικούς λόγους μπορεί να προσβληθεί. Σε περίπτωση απόρριψης της καταχώρισης, η Επιτροπή θα πρέπει να ενημερώνει τους διοργανωτές σχετικά με τους λόγους απόρριψης και όλα τα πιθανά ένδικα και εξώδικα μέσα που τίθενται στη διάθεσή τους.

Οι ανωτέρω αλλαγές που προβλέπονται στον προς έκδοση κανονισμό οφείλονται σε τροπολογίες που πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιθυμούσαν, επίσης, να καταστεί η υπογραφή μιας πρωτοβουλίας όσο το δυνατόν πιο εύκολη με την απαίτηση όσο το δυνατόν λιγότερων προσωπικών δεδομένων. Έκριναν ότι η αναφορά των εγγράφων αναγνώρισης δεν θα πρέπει να απαιτείται από τους υπογράφοντες σε όλη την Ευρώπη. Ωστόσο, τα τρία θεσμικά όργανα συμφώνησαν και, επομένως, ο κανονισμός προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θα έχουν κάποια ευελιξία στην επιλογή των πληροφοριών που θα απαιτούνται σε κάθε χώρα για τον έλεγχο της γνησιότητας των υπογραφών. Έτσι, στις δηλώσεις υποστήριξής τους οι πολίτες θα πρέπει να αναφέρουν τις πληροφορίες που απαιτούνται ανάλογα με το κράτος μέλος καταγωγής τους, δηλαδή κατοικίας ή υπηκοότητάς τους, συμπεριλαμβανομένου, κατά περίπτωση, προσωπικού αριθμού αναγνώρισης ή αριθμού προσωπικού εγγράφου αναγνώρισης στο βαθμό που κάτι τέτοιο απαιτείται για να καταστεί δυνατός ο έλεγχος των δηλώσεων υποστήριξης από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και την εθνική πρακτική.

6. Η λαϊκή πρωτοβουλία στην Ελβετία (ομοσπονδιακό επίπεδο)

6.1. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας

Η Ελβετία είναι η μόνη χώρα στον κόσμο που η πολιτική ζωή καθορίζεται κύρια από τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας. Ιστορικά, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας εξελίχθηκαν από τη βάση προς την κορυφή από το κοινοτικό στο καντονικό και τελικά στο εθνικό επίπεδο¹⁵⁰. Από το 1848 μέχρι το 1873 προβλέπονταν, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, μόνο υποχρεωτικά δημοψηφίσματα και πρωτοβουλίες που είχαν ως στόχο την ολική αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος. Τα προαιρετικά δημοψηφίσματα έκαναν την εμφάνισή τους το 1874 και η πρωτοβουλία πολιτών για τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος το 1891.

Κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα μόνο ελάχιστες προσαρμογές έγιναν στους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας. Έξι χρόνια μετά την κατοχύρωση του δικαιώματος ψήφου των γυναικών το 1971, ο αριθμός των απαιτούμενων υπογραφών για ένα προαιρετικό δημοψήφισμα αυξήθηκε από 30.000 σε 50.000 και για μια λαϊκή πρωτοβουλία από 50.000 σε 100.000. Σε επίπεδο καντονίων τα δικαιώματα του λαού εξελίχθηκαν σημαντικά από τον 19^ο αιώνα και σήμερα περιλαμβάνουν νομοθετικές πρωτοβουλίες, δημοψηφίσματα για διοικητικές πράξεις καθώς και δημοψηφίσματα για εφάπαξ ή επαναλαμβανόμενες οικονομικές αποφάσεις¹⁵¹.

Οι βασικοί θεσμοί άμεσης δημοκρατίας στην Ελβετία είναι το υποχρεωτικό δημοψήφισμα¹⁵², το προαιρετικό δημοψήφισμα¹⁵³ και η πρωτοβουλία πολιτών¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Η Ελβετία είναι ομοσπονδιακό κράτος από το 1848 και ιστορικά είναι το δεύτερο αρχαιότερο μετά τις ΗΠΑ. Ως ομοσπονδιακό κράτος οργανώνεται σε τρία πολιτικά επίπεδα, των κοινοτήτων, των καντονίων και της Ομοσπονδίας. Σήμερα η Ελβετία έχει 2596 κοινότητες και 26 καντόνια εκ των οποίων τα έξι είναι ημικαντόνια. Η Ομοσπονδία έχει αρμοδιότητες σε εκείνους τους τομείς που της χορηγούνται εξουσίες από το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα, όπως για παράδειγμα στην εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, σε τελωνειακά και δημοσιονομικά θέματα, στη θέσπιση της νομοθεσίας που ισχύει για ολόκληρη τη χώρα και στην άμυνα. Κάτω από το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα τα καντόνια έχουν ίσα δικαιώματα και απολαμβάνουν υψηλού βαθμού ανεξαρτησίας. Κάθε καντόνι έχει δικό του Σύνταγμα αλλά και δικό του κοινοβούλιο, κυβέρνηση και δικαστήριο. Όσον αφορά τις κοινότητες, ο βαθμός αυτονομίας τους καθορίζεται από το κάθε καντόνι και επομένως μπορεί να ποικίλλει. Swiss Confederation (2010), *The Swiss Confederation a brief guide 2010*, 32nd edition, σελ. 14-15.

¹⁵¹ Serdült, U. (2007), *Direct Democracy in Switzerland and its Discontents*, Research Centre on Direct Democracy, Université de Genève, σελ. 4.

¹⁵² Article 140 Constitution fédérale de la Confédération suisse.

Στην Ελβετία η λαϊκή πρωτοβουλία είναι το δικαίωμα που αναγνωρίζεται σε έναν ή σε τμήμα πολιτών μιας κοινότητας, ενός καντονιού ή της Ομοσπονδίας να φέρει οποτεδήποτε στο εκλογικό σώμα ένα ερώτημα το οποίο οι ψηφίσαντες θα αποδεχθούν ή θα απορρίψουν¹⁵⁵.

6.2. Διαδικασίες και προϋποθέσεις της λαϊκής πρωτοβουλίας

Μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας οι Ελβετοί πολίτες μπορούν να ζητήσουν την ολική ή μερική αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος. Σε ομοσπονδιακό επίπεδο δεν υπάρχει πρόβλεψη της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών για την τροποποίηση ενός ισχύοντος ή για τη θέσπιση ενός νέου ομοσπονδιακού νόμου. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία προβλέπεται μόνο στα καντόνια¹⁵⁶. Το κενό αυτό, από τη μη ύπαρξη λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο, καλύπτεται στην πράξη μέσω της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας, δηλαδή με την εισαγωγή στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα διατάξεων που από άποψη περιεχομένου δεν ανήκουν, αυστηρά θεωρούμενες, σε αυτό¹⁵⁷.

Για την αποδοχή μιας πρωτοβουλίας από το λαό και τη συνακόλουθη τροποποίηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος απαιτείται διπλή πλειοψηφία, τόσο πλειοψηφία των πολιτών σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και πλειοψηφία των καντονιών. Εξάλλου, δικαίωμα να συμμετέχει σε ένα δημοψήφισμα αλλά και να υπογράψει μια πρωτοβουλία πολιτών έχει κάθε Ελβετός πολίτης ο οποίος έχει δικαίωμα ψήφου, δηλαδή έχει συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας του.

Η λαϊκή πρωτοβουλία που έχει ως αντικείμενο τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος ξεκινάει με τη συγκέντρωση 100.000 υπογραφών, που ακολουθούνται από ορισμένα στοιχεία του υπογράφοντος, μέσα σε χρονικό διάστημα 18 μηνών.

¹⁵³ Ibid, Article 141.

¹⁵⁴ Ibid, Article 138-139b, βλέπε παράρτημα 2.

¹⁵⁵ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας: συμβολή στο συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, σελ. 67.

¹⁵⁶ Swiss Confederation (2010), ό.π., σελ. 17.

¹⁵⁷ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 69-70.

Μετά τη συγκέντρωση των υπογραφών, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο¹⁵⁸ προσδιορίζει τον αριθμό των υπογραφών, διαπιστώνει την εγκυρότητα τους και απευθύνει την εισήγησή του στην Ομοσπονδιακή Συνέλευση η οποία αποφασίζει επί του παραδεκτού της αίτησης. Η τελευταία είναι αρμόδια για να κρίνει αν μια πρωτοβουλία τηρεί την αρχή της ενότητας του αντικειμένου και συμφωνεί με τους βασικούς κανόνες του Διεθνούς Δικαίου. Είναι αξιοσημείωτο ότι δεν υφίσταται επί της ουσίας κανένας περιορισμός ως προς την επιλογή του αντικειμένου της πρωτοβουλίας. Γίνεται, όμως, δεκτό ότι η προτεινόμενη πρωτοβουλία για μια αναθεώρηση του Συντάγματος δεν μπορεί να θίγει τα δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες των πολιτών ούτε την τήρηση των διεθνών συμβάσεων που έχει υπογράψει η Ελβετία ούτε, τέλος, την ομοσπονδιακή και δημοκρατική μορφή του κράτους.

Η πρωτοβουλία πολιτών μπορεί να είναι γενικά διατυπωμένη ή, όπως συμβαίνει πιο συχνά, αναλυτικά διατυπωμένη και σε άρθρα. Στην περίπτωση που η πρωτοβουλία πολιτών είναι γενικά διατυπωμένη η Ομοσπονδιακή Συνέλευση πρέπει να ετοιμάσει ένα σχέδιο μερικής αναθεώρησης προς την κατεύθυνση που υποδεικνύεται από την πρωτοβουλία και να το υποβάλει στην έγκριση ή απόρριψη του λαού και των καντονιών. Σε αντίθετη περίπτωση, αν η Ομοσπονδιακή Συνέλευση δεν εγκρίνει την προτεινόμενη πρωτοβουλία πρέπει να την υποβάλει στην ψήφο του λαού συνιστώντας την απόρριψή της. Εάν το εκλογικό σώμα αποφασίσει ότι η πρωτοβουλία, πάρα ταύτα, πρέπει να υιοθετηθεί, η Ομοσπονδιακή Συνέλευση καλείται να ετοιμάσει ένα σχέδιο μερικής αναθεώρησης βάσει της πρωτοβουλίας και να το υποβάλει στο λαό και τα καντόνια.

Στη περίπτωση που η πρωτοβουλία είναι αναλυτικά διατυπωμένη και σε άρθρα, το κείμενο της πρωτοβουλίας δεν μπορεί να τροποποιηθεί από τα νομοθετικά σώματα και πρέπει να γίνει αποδεκτό ή να απορριφθεί στο σύνολό του. Η Ομοσπονδιακή

¹⁵⁸ Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Ελβετίας προβλέπει δύο κύρια όργανα, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και την Ομοσπονδιακή Συνέλευση. Η Ομοσπονδιακή Συνέλευση (το Ελβετικό Κοινοβούλιο) είναι η νομοθετική εξουσία του κράτους και αποτελείται από δύο νομοθετικά σώματα: το Εθνικό Συμβούλιο το οποίο εκπροσωπεί τον πληθυσμό της Ελβετίας στο σύνολό του και το Συμβούλιο των κρατών το οποίο εκπροσωπεί τα 26 καντόνια. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (η Ελβετική κυβέρνηση) ασκεί την εκτελεστική εξουσία του κράτους και αποτελείται από 7 μέλη που εκλέγονται από την Ομοσπονδιακή Συνέλευση. Ibid, σελ. 68.

Συνέλευση μπορεί να γνωστοποιήσει στο εκλογικό σώμα και τα καντόνια πριν από την ψηφοφορία ότι αποδοκιμάζει το κείμενο της πρωτοβουλίας και ζητάει την απόρριψή του. Μπορεί, επίσης, να αντιπαραθέσει ένα αντισχέδιο που τις περισσότερες φορές αποτελεί έναν συμβιβασμό μεταξύ του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου και της πρωτοβουλίας. Στην πραγματικότητα, το αντισχέδιο στοχεύει στη ρύθμιση του ίδιου προβλήματος με διαφορετικό τρόπο από αυτό της πρωτοβουλίας. Η Ομοσπονδιακή Συνέλευση υποβάλλει το αντισχέδιο στη λαϊκή ψήφο ταυτόχρονα με την πρωτοβουλία πολιτών. Από το 1987 ισχύει το σύστημα του «διπλού ναι με επικουρική ερώτηση». Ειδικότερα, το εκλογικό σώμα μπορεί να αποδεχτεί και τα δύο κείμενα, τόσο την πρωτοβουλία όσο και το αντισχέδιο. Η επικουρική ερώτηση καθορίζει πιο από τα δύο κείμενα θα τεθεί σε ισχύ αν και τα δύο εξασφαλίσουν την πλειοψηφία των πολιτών και την πλειοψηφία των καντονιών¹⁵⁹. Το αντισχέδιο, όμως, εκτός από άμεσο μπορεί να είναι και έμμεσο, με την έννοια ότι η Ομοσπονδιακή Συνέλευση μπορεί να θεσπίσει δίκαιο το οποίο στη συνέχεια να αποτελέσει αντικείμενο ενός προαιρετικού δημοψηφίσματος. Συχνά η υποβολή αντισχεδίου, άμεσου ή έμμεσου, οδηγεί στην απόσυρση της πρωτοβουλίας από το διοργανωτή όταν τα βασικά σημεία της καλύπτονται από το αντισχέδιο¹⁶⁰.

6.3. Παραδειγματική προσέγγιση: Τα εμπόδια της λαϊκής πρωτοβουλίας και η άμυνα της πολιτικής εξουσίας

Είναι δύσκολο μια λαϊκή πρωτοβουλία να ολοκληρωθεί με επιτυχία φτάνοντας μέχρι τη λαϊκή ψηφοφορία και την τελική αποδοχή της. Οι διοργανωτές της πρωτοβουλίας αντιμετωπίζουν το σοβαρό πρόβλημα της συγκέντρωσης των απαιτούμενων 100.000 υπογραφών μέσα σε χρονικό διάστημα 18 μηνών ιδίως όταν διαθέτουν περιορισμένα οικονομικά μέσα. Είναι χαρακτηριστικό ότι η πρωτοβουλία η οποία ζητούσε την προσχώρηση της Ελβετίας στην ΕΕ μετατράπηκε σε απλή αναφορά όταν διαπιστώθηκε ότι ο στόχος των 100.000 υπογραφών δεν μπορούσε να επιτευχθεί μέσα σε 18 μήνες. Επίσης, η ομάδα για μια Ελβετία χωρίς στρατό

¹⁵⁹ Ibid, σελ. 77-88, 131-137. Για το δικαίωμα λαϊκής πρωτοβουλίας βλέπε επίσης στον επίσημο διαδικτυακό τόπο της Ελβετίας

http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/01277/01283/index.html?lang=en

¹⁶⁰ Lutz, G. (2006), "The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland", *Representation*, Vol. 42, No. 1, Routledge, pp. 45-57, σελ. 48.

δαπάνησε περίπου 300.000 ελβετικά φράγκα για να συγκεντρώσει τις απαραίτητες υπογραφές για την υποστήριξη της πρωτοβουλίας η οποία ξεκίνησε το 1989 και είχε ως στόχο την κατάργηση της υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας. Σε γενικές γραμμές, υπολογίζεται ότι τρεις στις τέσσερις πρωτοβουλίες πολιτών δεν πραγματοποιούνται γιατί οι διοργανωτές τους δεν κατορθώνουν να συλλέξουν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών¹⁶¹.

Μαζί με την προσπάθεια για τη συγκέντρωση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών ξεκινάει και ένας αγώνας ενημέρωσης ο οποίος επιτρέπει να γίνουν σαφείς και να εξηγηθούν οι λόγοι και το αντικείμενο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ελβετία δεν ενεργοποιούνται εταιρείες δημοσκοπήσεων όπως στις αμερικανικές πολιτείες που είναι επιφορτισμένες με την έναντι αμοιβής συγκέντρωση υπογραφών. Η ομάδα από την οποία ξεκινάει η ιδέα της πρωτοβουλίας συνήθως ζητά συνδρομή και από άλλες οργανώσεις, ειδικά όταν πρόκειται για μια ολιγομελή ομάδα πολιτών ή για μια ολιγομελή επιτροπή που έχει πενιχρά μέσα και θα έφτανε δύσκολα στην πραγματοποίηση του στόχου της. Μερικοί μεμονωμένοι πολίτες μπορούν χωρίς την παρέμβαση πολιτικού κόμματος να συγκεντρώσουν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών. Ωστόσο, οι πιθανότητες τελικής επιτυχίας και ευόδωσης μιας τέτοιας πρωτοβουλίας είναι περιορισμένες. Πάντως, μερικές φορές συνέβη την πρωτοβουλία που ξεκίνησαν μεμονωμένοι πολίτες να την ενστερνιστεί αργότερα ένα πολιτικό κόμμα και να την υποστηρίξει. Ενδεικτικό είναι ότι η με αριθμό κατάθεσης 65 αίτηση πρωτοβουλίας για τη μείωση των στρατιωτικών δαπανών που ξεκίνησε από δύο δημοσιογράφους ενός σατυρικού εντύπου υποστηρίχθηκε από ένα τμήμα των σοσιαλιστών, των κομμουνιστών και των κινημάτων ειρήνης¹⁶².

Από την πλευρά της, η πολιτική εξουσία αμυνόμενη απέναντι σε μια λαϊκή πρωτοβουλία χρησιμοποιεί πολλούς μηχανισμούς για να επιτύχει τη μη ευόδωσή της. Έχει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτεί στο έπακρο τις προθεσμίες καθυστερώντας την απόφασή της μέχρι την εξάντληση των νόμιμων ορίων ώστε να ευνοηθεί τελικά με την πάροδο ικανού χρονικού διαστήματος και με την

¹⁶¹ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 86-87.

¹⁶² Ibid, σελ. 127.

ενδεχόμενη αλλαγή των συνθηκών. Όμως, το κύριο μέσο παρέμβασης της πολιτικής εξουσίας, σε μια διαδικασία που οι κύριοι πρωταγωνιστές είναι οι πολίτες, είναι η δυνατότητα υποβολής αντισχεδίου¹⁶³. Τα αντισχέδια συνήθως υποβάλλονται όταν η κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο θεωρούν την πρωτοβουλία ριζοσπαστική αλλά αναγνωρίζουν τη σημασία του προβλήματος που προσπαθεί να αντιμετωπίσει¹⁶⁴. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι δύο πρωτοβουλίες για την πυρηνική ενέργεια όπου η μια αποσκοπούσε στην επέκταση του μορατόριουμ για την κατασκευή νέων πυρηνικών σταθμών για επιπλέον δέκα χρόνια ενώ η άλλη στην αλλαγή της ενεργειακής πολιτικής και τη σταδιακή απομάκρυνση όλων των υφιστάμενων πυρηνικών σταθμών. Η απόρριψη των πρωτοβουλιών αυτών πρέπει να ειδωθεί στην πραγματικότητα ως αποδοχή των έμμεσων αντισχεδίων που πρότεινε η κυβέρνηση¹⁶⁵.

Πολλές φορές η κυβέρνηση αναγκάζεται να παρεμβαίνει ενεργά στη διαδικασία της λαϊκής πρωτοβουλίας και δεν παραμένει ουδέτερη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αποκαλούμενη «ξενόφοβη πρωτοβουλία» που ξεκίνησε το 1974 και επιζητούσε τη μείωση του αριθμού των ξένων εργατών που διαμένουν στο ελβετικό έδαφος με συνέπεια την απέλαση 500.000 προσώπων. Η εν λόγω πρωτοβουλία συγκέντρωσε εναντίον της πολλές οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις από την ανήσυχη, για το μέλλον της ελβετικής βιομηχανίας, εργοδοσία μέχρι τα εργατικά συνδικάτα και τα κόμματα που στήριζαν την τότε κυβέρνηση. Η ανησυχία που προκλήθηκε υποχρέωσε την κυβέρνηση να συστήσει στο εκλογικό σώμα να απορρίψει την πρωτοβουλία η οποία τελικά δεν κατάφερε να συγκεντρώσει την απαιτούμενη πλειοψηφία στη λαϊκή ψηφοφορία.¹⁶⁶

Είναι πολλές οι περιπτώσεις όπου δυνάμεις που αντίκεινται σε μια πρωτοβουλία προσπαθούν με διάφορα μέσα να επιτύχουν την απόρριψή της. Παράδειγμα αποτελεί η γνωστή ως «δίδυμη πρωτοβουλία» η οποία ξεκίνησε το 1988 και αποσκοπούσε στο να συμπεριληφθεί στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα η απαγόρευση

¹⁶³ Ibid, σελ. 87-88.

¹⁶⁴ Lutz, G. (2006), ό.π., σελ. 48.

¹⁶⁵ Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N. (2010), *Guidebook to Direct Democracy: in Switzerland and beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe, σελ. 48.

¹⁶⁶ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 130.

της διαφήμισης για τα αλκοολούχα ποτά και τα προϊόντα καπνού. Η πρωτοβουλία αυτή, που ξεκίνησε 9 χρόνια μετά την απόρριψη της πρώτης λαϊκής πρωτοβουλίας για τον ίδιο σκοπό, ζητούσε, επίσης, τη χρήση του 1% των φορολογικών εσόδων από τα προϊόντα καπνού για την πρόληψη των ασθενειών που σχετίζονται με τα προϊόντα αυτά. Οι βιομηχανίες αλκοόλ και καπνού και ο κλάδος της διαφήμισης εναντιώθηκαν στους περιορισμούς που συνιστούσε η πρωτοβουλία. Συγκεκριμένα, οι βιομηχανίες αλκοόλ και καπνού έκαναν χρήση των υπάρχοντων δικτύων ομάδων συμφερόντων και χρησιμοποίησαν προς όφελός τους τις σχέσεις τους με την ομοσπονδιακή διοίκηση, την κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο και τα πολιτικά κόμματα. Παράλληλα, και ο κλάδος της διαφήμισης προσπάθησε να προασπίσει τα συμφέροντά του με αποτέλεσμα τελικά οι δύο πρωτοβουλίες να απορριφθούν¹⁶⁷.

Εξάλλου, οι ομάδες πίεσης που υποστηρίζουν μια λαϊκή πρωτοβουλία, μόλις προκηρυχθεί η διεξαγωγή λαϊκής ψηφοφορίας, ασκούν σημαντική επιρροή στην κοινή γνώμη κάνοντας μεροληπτική πληροφόρηση που πολλές φορές παίρνει τη μορφή αληθινής προπαγάνδας. Πάντως, το εκλογικό σώμα καταφέρνει τις περισσότερες φορές να διατηρήσει την ιδιότητα του αντικειμενικού κριτή γεγονός που αποδεικνύεται από το ότι πρωτοβουλίες που υποστηρίχθηκαν από ισχυρές ομάδες πίεσης απορρίφθηκαν¹⁶⁸.

Εννέα στις δέκα πρωτοβουλίες δεν καταφέρνουν να συγκεντρώσουν την απαιτούμενη πλειοψηφία στη λαϊκή ψηφοφορία, πάρα ταύτα νέες πρωτοβουλίες δρομολογούνται συνεχώς. Είναι χαρακτηριστικό ότι από τις 72 πρωτοβουλίες που υποβλήθηκαν σε λαϊκή ψήφο, από το 1990 μέχρι την 1.6.2010, μόνο οι 7 έγιναν αποδεκτές. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η «πρωτοβουλία των Άλπεων» η οποία, εξασφαλίζοντας την πλειοψηφία του λαού και των καντονιών, εισήγαγε σημαντική διάταξη σύμφωνα με την οποία τα εμπορεύματα που διασχίζουν τα σύνορα μέσω των Άλπεων πρέπει, για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, να μεταφέρονται αποκλειστικά με τρένο και να δημιουργηθεί νέο δίκτυο για τη μεταφορά τους το αργότερο μέχρι το 2010. Επίσης, μια ακόμη λαϊκή πρωτοβουλία

¹⁶⁷ Lee, C-Y., Glantz, S. A. (2001), *The Tobacco Industry's Successful Efforts to Control Tobacco Policy Making in Switzerland*, University of California, San Francisco, January 1, σελ. 85-89.

¹⁶⁸ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 127.

που συγκέντρωσε την απαιτούμενη πλειοψηφία είναι και η «πρωτοβουλία για την προσχώρηση της Ελβετίας στα Ηνωμένα Έθνη» η οποία υποστηρίχθηκε από την κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο¹⁶⁹.

Παρά τη συχνή απόρριψη πολλών πρωτοβουλιών είναι γενικά αποδεκτό ότι με την εφαρμογή του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας επιτρέπεται σε έναν συγκεκριμένο αριθμό πολιτών να κινητοποιήσει τους εκλογείς, να γνωστοποιήσει ένα πρόβλημα στην κοινή γνώμη και να υποχρεώσει τις αρχές να ασχοληθούν με αυτό¹⁷⁰. Οι διοργανωτές γνωρίζουν εκ πείρας ότι μπορούν να επιτύχουν κάποιο αποτέλεσμα ακόμη και αν οι πρωτοβουλίες τους απορριφθούν κατά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος. Η πρωτοβουλία πολιτών δεν είναι ένα παίγνιο μηδενικού αθροίσματος που η μια πλευρά κερδίζει τα πάντα και η άλλη τίποτα. Η πρωτοβουλία πολιτών μπορεί να φέρει στο προσκήνιο θέματα που υπό άλλες συνθήκες θα αγνοούνταν. Παράδειγμα αποτελεί η «πρωτοβουλία για τα άτομα με ειδικές ανάγκες» η οποία ζητούσε ίση μεταχείριση των ατόμων αυτών. Αν και η εν λόγω πρωτοβουλία απορρίφθηκε, κάποιες από τις προτάσεις της ενσωματώθηκαν στη νομοθεσία που τέθηκε σε ισχύ το 2004. Η δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών από τους πολίτες σε σημαντικά θέματα μπορεί να θεωρηθεί ως ένας καθρέφτης της κοινωνίας που αντανακλά τα προβλήματα που υπάρχουν μέσα σε αυτήν¹⁷¹.

7. Η λαϊκή πρωτοβουλία στις ΗΠΑ (Καλιφόρνια)

7.1. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας

Στις ΗΠΑ ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας δεν καθιερώνεται σε ομοσπονδιακό επίπεδο αλλά προβλέπεται από τα επιμέρους Συντάγματα και τις νομοθεσίες πολλών πολιτειών της. Πάντως, κατά τη δεκαετία 1970-1980 έγιναν έντονες προσπάθειες για την εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο και κατατέθηκαν στο Κογκρέσο αρκετές προτάσεις αναθεώρησης του αμερικανικού Συντάγματος οι οποίες τελικά δεν ευοδώθηκαν.

¹⁶⁹ Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N. (2010), ό.π., σελ. 50.

¹⁷⁰ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 142.

¹⁷¹ Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N. (2010), ό.π., σελ. 49.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην πολιτεία της Νότιας Ντακότα. Συγκεκριμένα, το 1898 η πολιτεία αυτή αναθεώρησε το Σύνταγμά της και καθιέρωσε, πρώτη από όλες τις αμερικανικές πολιτείες, το προαιρετικό νομοθετικό δημοψήφισμα και τη νομοθετική λαϊκή πρωτοβουλία. Ακολούθησαν και άλλες πολιτείες που καθιέρωσαν αυτούς τους θεσμούς μεταξύ των οποίων και η Καλιφόρνια¹⁷². Αυτή η κίνηση προς την άμεση δημοκρατία ήταν μέρος της αυξημένης απαίτησης του λαού όλης της χώρας για κοινωνικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Στην Καλιφόρνια η λαϊκή πρωτοβουλία αναδύθηκε από την προσπάθεια να σταματήσει ο έλεγχος της πολιτικής εξουσίας από τα ειδικά συμφέροντα και ιδίως από το Σιδηρόδρομο του νοτίου Ειρηνικού. Ο τελευταίος είχε υπό τον έλεγχό του τους νομοθέτες, τα δικαστήρια ακόμη και τον τύπο. Μετά από πολλές αποτυχημένες προσπάθειες για την υιοθέτηση της λαϊκής πρωτοβουλίας, η άμεση δημοκρατία αποτέλεσε μέρος ενός πακέτου που πρότεινε ο τότε νεοεκλεγμένος κυβερνήτης Hiram Johnson. Το 1911, με τροποποίηση του Συντάγματος της, η Καλιφόρνια θέσπισε τη λαϊκή πρωτοβουλία, δίνοντας το δικαίωμα στο εκλογικό σώμα να προτείνει και να θέσει σε ισχύ νομοθεσία. Με άλλα λόγια, το εκλογικό σώμα απέκτησε ίδια εξουσία με τα νομοθετικά όργανα της πολιτείας¹⁷³.

Ιστορικά ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας με τη σημερινή του μορφή αποτελεί εξέλιξη του ήδη υπάρχοντος από τον 19^ο αιώνα θεσμού της τοπικής λαϊκής πρωτοβουλίας. Στις ΗΠΑ θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας έχει την έννοια της εξουσίας που ανήκει στο λαό να προτείνει, να θεσπίζει ή να απορρίπτει, σε νομοθετικό ή συνταγματικό επίπεδο, νόμους ή συνταγματικές τροπολογίες έξω από κάθε παρέμβαση του κοινοβουλίου όπως επίσης και να ψηφίζει ή να ακυρώνει κανόνες σε τοπικό επίπεδο¹⁷⁴. Σήμερα 24 πολιτείες των ΗΠΑ έχουν κάποια μορφή λαϊκής πρωτοβουλίας και δημοψηφίσματος¹⁷⁵. Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας που απαντώνται στην Καλιφόρνια είναι ο θεσμός του δημοψηφίσματος αλλά και οι

¹⁷² Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 152-153.

¹⁷³ Silva, F. J. (2000), *The California Initiative Process: Background and Perspectives*, Public Policy Institute of California Occasional Papers, November, σελ. 1.

¹⁷⁴ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 154.

¹⁷⁵ Center for Governmental Studies (2008), *Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government*, Second Edition, May, σελ. 4.

θεσμοί της λαϊκής πρωτοβουλίας και της ατομικής ανάκλησης των δημοσίων λειτουργών από το εκλογικό σώμα¹⁷⁶.

7.2. Διαδικασίες και προϋποθέσεις της λαϊκής πρωτοβουλίας

Το Σύνταγμα της Καλιφόρνια προβλέπει τόσο τη λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία όσο και τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία¹⁷⁷. Σύμφωνα με το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας, όπως αυτός εφαρμόζεται στην Καλιφόρνια, κάθε πρόταση νόμου ή προτεινόμενη τροποποίηση του Συντάγματος που συγκεντρώνει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών υποβάλλεται άμεσα στο εκλογικό σώμα. Εάν η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος εγκρίνει το προτεινόμενο μέτρο, τότε αυτό τίθεται σε ισχύ. Η άμεση λαϊκή πρωτοβουλία απευθύνεται στο εκλογικό σώμα παρακάμπτοντας το Κοινοβούλιο. Με αυτή την έννοια, δεν αποτελεί συμπλήρωμα αλλά μια διαζευκτική νομοθετική διαδικασία.

Όπως αρχικά θεσμοθετήθηκε η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία εκτός από τη μορφή της άμεσης εφαρμοζόταν και με τη μορφή της έμμεσης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η έμμεση λαϊκή πρωτοβουλία επιτρέπει στο διοργανωτή μιας πρωτοβουλίας, αφού συλλέξει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών, να παρουσιάσει μια πρόταση νόμου στο νομοθετικό σώμα για να ψηφιστεί. Ο νομοθέτης πρέπει να εγκρίνει ή να απορρίψει το προτεινόμενο μέτρο χωρίς να έχει τη δυνατότητα τροποποίησής του. Εάν το νομοθετικό σώμα αποδεχθεί το προτεινόμενο μέτρο, τότε το μέτρο αυτό τίθεται σε ισχύ, η διαδικασία ολοκληρώνεται και δεν διεξάγεται δημοψήφισμα. Αντίθετα, εάν το νομοθετικό σώμα δεν εγκρίνει το προτεινόμενο μέτρο, τότε αυτό υποβάλλεται σε δημοψήφισμα. Με άλλα λόγια, η έμμεση λαϊκή πρωτοβουλία απευθύνεται στο Κοινοβούλιο το οποίο οφείλει να αποφανθεί για το αντικείμενο της και να προκαλέσει ψηφοφορία ολόκληρου του εκλογικού σώματος σε περίπτωση που την απορρίψει. Αυτή η μορφή λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας ήταν σε ισχύ στην Καλιφόρνια από το 1911 έως το 1966, οπότε και επαλείφθηκε από το Σύνταγμα της έχοντας χρησιμοποιηθεί μόνο τέσσερις φορές στην ιστορία της πολιτείας¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Article II California Constitution, βλέπε παράρτημα 3.

¹⁷⁷ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 156.

¹⁷⁸ Silva, F. J. (2000), ό.π., σελ. 1-2.

Η διαδικασία της άμεσης λαϊκής πρωτοβουλίας που εφαρμόζεται στην Καλιφόρνια είναι σχετικά απλή και εύκολη. Ο διοργανωτής σχεδιάζει μια πρόταση νόμου ή προτείνει μια τροποποίηση στο Σύνταγμα και την υποβάλλει στο Γενικό Γραμματέα της Πολιτείας καταβάλλοντας μαζί και ένα τέλος κατάθεσης αξίας 200 δολαρίων. Αυτό το τέλος κατάθεσης αποσκοπεί στη χρηματοδότηση μέρους των κρατικών δαπανών που συνδέονται με την υποβολή των πρωτοβουλιών αλλά και στην αποθάρρυνση επιπόλαιων προτάσεων. Το ποσό αυτό επιστρέφεται στο διοργανωτή σε περίπτωση έγκρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας. Στη συνέχεια, η προτεινόμενη πρωτοβουλία υποβάλλεται στο Γενικό Εισαγγελέα ο οποίος προετοιμάζει τον τίτλο και την περίληψή της, χωρίς όμως να προβεί σε οποιαδήποτε αλλαγή της πρωτοβουλίας.

Από τη στιγμή που ο Γενικός Εισαγγελέας θα γνωστοποιήσει στον διοργανωτή την ονομασία της πρωτοβουλίας ξεκινάει η συλλογή των υπογραφών. Ο αριθμός των απαιτούμενων υπογραφών ποικίλει ανάλογα με το αν πρόκειται για συνταγματική ή νομοθετική πρωτοβουλία αλλά και με τον αριθμό των ψηφοφόρων που είχαν συμμετάσχει στην τελευταία εκλογή κυβερνήτη. Για μια πρωτοβουλία που στοχεύει στην τροποποίηση του Συντάγματος απαιτείται το 8% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων ενώ για μια νομοθετική πρωτοβουλία απαιτείται η συλλογή υπογραφών που ανέρχεται στο 5% των ψηφοφόρων αυτών¹⁷⁹. Το σύνολο των υπογραφών της κάθε κομητείας υποβάλλεται στις αρμόδιες αρχές για έλεγχο της εγκυρότητας. Ο κύριος έλεγχος των υπογραφών γίνεται από το Γενικό Γραμματέα της Πολιτείας ο οποίος καθορίζει αν το σύνολο των υπογραφών φτάνει τον απαιτούμενο αριθμό για την υποβολή της προτεινόμενης πρότασης σε δημοψήφισμα στις επόμενες γενικές εκλογές. Πάντως, στην Καλιφόρνια δεν ορίζεται ποσοστό γεωγραφικής κατανομής των υπογραφών¹⁸⁰.

Προβλέπονται δύο ειδών προθεσμίες αναφορικά με την προτεινόμενη πρωτοβουλία. Καταρχήν, υπάρχει η προθεσμία που αφορά το χρονικό όριο για τη

¹⁷⁹ Ο αριθμός των απαιτούμενων υπογραφών για το 2010 ανέρχεται σε 694,354 για μια συνταγματική πρωτοβουλία και σε 433,971 για μια νομοθετική πρωτοβουλία, *Statewide Ballot Initiative Guide*, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο της Γενικής Γραμματέως της Καλιφόρνια <http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/how-to-qualify-an-initiative.htm>

¹⁸⁰ Center for Governmental Studies (2008), ό.π., σελ. 50-51.

συλλογή υπογραφών. Η προθεσμία αυτή είναι 150 ημέρες από τη στιγμή που ο Γενικός Εισαγγελέας γνωστοποιεί στους διοργανωτές την ονομασία της πρωτοβουλίας. Η δεύτερη προθεσμία αφορά στο διάστημα που μεσολαβεί ανάμεσα στην έγκριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας από το Γενικό Εισαγγελέα μέχρι τις επόμενες γενικές εκλογές, η οποία δεν πρέπει να ξεπερνάει τις 131 ημέρες¹⁸¹.

Όλες οι πρωτοβουλίες που πληρούν τις προϋποθέσεις και υποβάλλονται σε δημοψήφισμα χρειάζονται την απλή πλειοψηφία του εκλογικού σώματος για να τεθούν σε ισχύ. Στην περίπτωση που το εκλογικό σώμα αποδεχθεί την ίδια ημέρα της ψηφοφορίας δύο ή περισσότερα μέτρα που αντιτίθενται μεταξύ τους θα ισχύσει το μέτρο εκείνο που έλαβε τις περισσότερες ψήφους¹⁸². Για όλες τις λαϊκές πρωτοβουλίες ισχύει ο κανόνας της ενότητας του αντικείμενου. Με άλλα λόγια, μια πρωτοβουλία πρέπει να έχει ένα μόνο αντικείμενο, αυτό που προσδιορίζεται από τον τίτλο του. Ωστόσο, δεν υπάρχει ορισμός του ενιαίου αντικείμενου στο Σύνταγμα της Καλιφόρνια. Το τι συνιστά ενιαίο αντικείμενο και ο έλεγχός του επαφίεται στα δικαστήρια¹⁸³.

Οι λαϊκές πρωτοβουλίες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου και ως προς τη συνταγματικότητά τους. Από το 1911 αρκετές πρωτοβουλίες έχουν κριθεί αντισυνταγματικές και άκυρες. Σε μερικές περιπτώσεις τα δικαστήρια έχουν ελέγξει πρωτοβουλίες πριν από τη διενέργεια δημοψηφίσματος, με αποτέλεσμα να μην υποβληθούν στο λαό. Γενικά, ισχύει ο κανόνας της μη παρέμβασης των δικαστηρίων για να κρίνουν τη συμφωνία της πρωτοβουλίας με το Σύνταγμα σε όλα τα στάδια της διαδικασίας μέχρι την ψήφιση ή την απόρριψή της, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις όπως για παράδειγμα αν η πρωτοβουλία είναι πρόδηλα και κατάφορα αντισυνταγματική. Τις περισσότερες φορές τα δικαστήρια ελέγχουν μια λαϊκή πρωτοβουλία μετά την αποδοχή της από το εκλογικό σώμα¹⁸⁴.

¹⁸¹ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 174.

¹⁸² Center for Governmental Studies (2008), ό.π., σελ. 52.

¹⁸³ Silva, F. J. (2000), ό.π., σελ. 5.

¹⁸⁴ Center for Governmental Studies (2008), ό.π., σελ. 52.

7.3. Παραδειγματική προσέγγιση: Η επιρροή των χρημάτων και η απουσία παρέμβασης του νομοθέτη

Οι λαϊκές πρωτοβουλίες για να υποβληθούν στην κρίση του εκλογικού σώματος απαιτούν μεγάλο αριθμό υπογραφών. Υπάρχουν επιχειρήσεις που ειδικεύονται στη συλλογή υπογραφών με τεράστια κέρδη. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι για την περίφημη λαϊκή πρωτοβουλία με την ονομασία «Πρόταση 13» που είχε ως στόχο τη μείωση του φόρου ακίνητης περιουσίας, δαπανήθηκαν 800.000 δολάρια για τη συλλογή 800.000 υπογραφών που ήταν απαραίτητο να συγκεντρωθούν¹⁸⁵.

Τεράστια ποσά, όμως, δαπανώνται και για τον προεκλογικό αγώνα που προηγείται την ψηφοφορία επί της πρωτοβουλίας. Το 1998 δαπανήθηκαν 80.000.000 δολάρια για πέντε λαϊκές πρωτοβουλίες που αφορούσαν στην ασφάλιση των οχημάτων, περισσότερα από όσα δαπάνησε ο George Bush για όλη την προεκλογική του εκστρατεία. Το 2004, οι ομάδες που είχαν συμφέροντα από τυχερά παιχνίδια δαπάνησαν 90.000.000 δολάρια για δύο μόνο πρωτοβουλίες, περίπου το ¼ του ποσού που δαπανήθηκε από τους George W. Bush και John Kerry για τις προεκλογικές τους εκστρατείες¹⁸⁶.

Πραγματοποιούνται πολυέξοδες εκστρατείες τόσο υπέρ όσο και κατά μιας πρωτοβουλίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 1988 η καπνοβιομηχανία δαπάνησε 1.000.000 δολάρια για να αποφύγει την απαγόρευση του καπνίσματος στους δημόσιους χώρους¹⁸⁷. Η πιο πολυέξοδη εκστρατεία στην Καλιφόρνια αλλά και στην ιστορία των ΗΠΑ παρουσιάστηκε όταν ο παραγωγός του Hollywood Steven Bing χρηματοδότησε το 2006 την «Πρόταση 87», μια ανεπιτυχή πρωτοβουλία για τις εναλλακτικές πηγές ενέργειας. Οι εταιρείες πετρελαιοειδών συνασπίστηκαν εναντίον του Bing αλλά και των περιβαλλοντικών οργανώσεων και ενώσεων καταναλωτών σε έναν αγώνα που κόστισε 154.000.000 δολάρια.

Ο αριθμός των λαϊκών πρωτοβουλιών έχει αυξηθεί σημαντικά λόγω των επιχειρήσεων που ειδικεύονται στη συλλογή υπογραφών αλλά και στον

¹⁸⁵ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 154.

¹⁸⁶ Matsusaka, J. G. (2005), "Direct Democracy Works", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Spring, pp. 185-206, σελ. 191.

¹⁸⁷ Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), ό.π., σελ. 154.

προεκλογικό τους αγώνα. Περίπου με 1.000.000 δολάρια οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν να εξασφαλίσουν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών. Για μερικά εκατομμύρια ακόμη μπορούν να σχεδιάσουν μια εκστρατεία υπέρ ή κατά οποιασδήποτε άλλης λαϊκής πρωτοβουλίας. Ωστόσο, όταν δαπανώνται υπέρογκα ποσά για μια πρωτοβουλία ή για δύο αντιτιθέμενες πρωτοβουλίες, υπάρχουν πιθανότητες να απορριφθούν. Αυτό συμβαίνει γιατί όταν το εκλογικό σώμα δεν είναι σίγουρο ή αποπροσανατολίζεται τείνει να απορρίπτει μια πρωτοβουλία και να διατηρεί το υπάρχον καθεστώς¹⁸⁸.

Οι εκστρατείες τείνουν να χρησιμοποιούν παραπλανητικές διαφημίσεις που επιδεινώνονται από τα ασύμμετρα ποσά που δαπανώνται για μια εκστρατεία. Ενδεικτικό είναι ότι οι πετρελαϊκές εταιρίες, αντιτιθέμενες στην προαναφερθείσα «Πρόταση 87», χρησιμοποίησαν παραπλανητικά μηνύματα ενάντια στην προτεινόμενη από την πρωτοβουλία εισφορά για την εξόρυξη πετρελαίου στην Καλιφόρνια. Οι διαφημίσεις των εν λόγω εταιριών υποστήριξαν ότι η αποδοχή της πρωτοβουλίας θα οδηγούσε σε μια αύξηση του καταναλωτικού κόστους για το πετρέλαιο αν και στην πραγματικότητα κάτι τέτοιο απαγορευόταν ρητά από το προτεινόμενο μέτρο¹⁸⁹. Εκτός, όμως, από τα περισσότερα παραδοσιακά μέσα ενημέρωσης, το διαδίκτυο δημιουργεί νέες πηγές πληροφόρησης για τους πολίτες. Γνώμες μπορούν να δημοσιευθούν χωρίς να ελεγχθούν από τους εκδότες ή τους υπεύθυνους μιας εκστρατείας.

Οι αντίπαλοι μιας πρωτοβουλίας συχνά χρησιμοποιούν τα δικαστήρια ως την πρώτη γραμμή άμυνάς τους και τον τελευταίο τρόπο για να ακυρώσουν μια πρωτοβουλία. Σε μερικές περιπτώσεις στρέφονται στα δικαστήρια για την ακύρωση μιας πρωτοβουλίας για συνταγματικούς ή άλλους λόγους και τη μη υποβολή της σε δημοψήφισμα. Παρά το γεγονός ότι τέτοιες προσπάθειες σπάνια είναι επιτυχείς τραβούν την προσοχή από τις πραγματοποιούμενες εκστρατείες. Μετά την αποδοχή μιας πρωτοβουλίας, οι αντίπαλοι της συχνά ζητούν από τα δικαστήρια να την ακυρώσουν για συνταγματικούς ή νομικούς λόγους. Πάντως, από τις πρωτοβουλίες

¹⁸⁸ Center for Governmental Studies (2008), ό.π., σελ. 8-14.

¹⁸⁹ Ibid, σελ. 254.

που έχουν γίνει αποδεκτές από το 1964, το 68% έχουν επιβιώσει από τον έλεγχο των δικαστηρίων ή δεν έχουν ελεγχθεί καθόλου από αυτά.

Το δίκαιο της Καλιφόρνια εξαλείφει ουσιαστικά κάθε κίνητρο για τη συμμετοχή του νομοθετικού σώματος στη διαδικασία της λαϊκής πρωτοβουλίας. Ο νομοθέτης δεν μπορεί να τροποποιήσει το κείμενο μιας λαϊκής πρωτοβουλίας πριν την υποβολή της σε δημοψήφισμα ακόμη και αν εντοπίζονται σημαντικές ελλείψεις. Πέραν αυτού, εάν ο νομοθέτης θέσει σε ισχύ νομοθεσία η οποία είναι συγκρίσιμη ή ακόμη και ταυτόσημη με μια λαϊκή πρωτοβουλία, η τελευταία δεν μπορεί να αποσυρθεί από το δημοψήφισμα. Ακόμη και στην περίπτωση που μια πρωτοβουλία γίνει αποδεκτή, δεν μπορεί να τροποποιηθεί από το νομοθέτη χωρίς μια νέα λαϊκή ψήφο¹⁹⁰.

Όταν σχεδιάστηκε το δίκαιο για την άμεση δημοκρατία στην Καλιφόρνια πριν από περίπου 100 χρόνια, οι δημιουργοί του το οραματίστηκαν ως μια διαδικασία που θα μπορούσε να αποτελεί ασφαλιστική δικλείδα, δίνοντας τη δυνατότητα στους πολίτες να συμπληρώσουν το έργο του νομοθέτη όταν ο τελευταίος παρέλειπε να ενεργήσει. Ωστόσο, η πρωτοβουλία πολιτών στη σημερινή της μορφή, έχει απομακρυνθεί κατά πολύ από το όραμα των δημιουργών της. Το εκλογικό σώμα σήμερα ασκεί πάρα πολλές νομοθετικές και εκτελεστικές εξουσίες που παραδοσιακά ανήκουν στα νομοθετικά και εκτελεστικά σώματα της πολιτείας¹⁹¹.

Δεν υπάρχει ένα μεμονωμένο θέμα λαϊκών πρωτοβουλιών που να κυριαρχεί στην κοινή γνώμη. Ωστόσο, τα φορολογικά, είτε αυξάνουν είτε μειώνουν τους φόρους, συχνά αποτελούν αντικείμενο λαϊκών πρωτοβουλιών. Παράδειγμα αποτελεί η «Πρόταση 13» η οποία αποσκοπούσε στην τροποποίηση του τότε ισχύοντος φορολογικού συστήματος. Με την υπερψήφιση της πρωτοβουλίας αυτής, το 1978 οι εκλογείς φορολογούμενοι πέτυχαν να περιορίσουν το ποσό των καταβαλλόμενων φόρων προς την πολιτεία. Από την αποδοχή της μέχρι σήμερα το εκλογικό σώμα έχει χρησιμοποιήσει τις λαϊκές πρωτοβουλίες για να αλλάξει σχεδόν κάθε πτυχή της πολιτείας¹⁹². Συγκεκριμένα, από το 1978 μέχρι το 2006 το εκλογικό σώμα έχει

¹⁹⁰ Ibid, σελ. 9-16.

¹⁹¹ Ibid, σελ. 101.

¹⁹² Silva, F. J. (2000), ό.π., σελ. 3.

αποδεχθεί 62 λαϊκές πρωτοβουλίες πολλές από τις οποίες έχουν επιφέρει σαρωτικές μεταρρυθμίσεις αλλά και ορισμένους δραστικούς περιορισμούς των εξουσιών της κυβέρνησης¹⁹³.

8. Συμπεράσματα

Εξετάζοντας συγκριτικά την πρωτοβουλία πολιτών στην ΕΕ με τους θεσμούς της λαϊκής πρωτοβουλίας στο ομοσπονδιακό επίπεδο της Ελβετίας και στην πολιτεία της Καλιφόρνια των ΗΠΑ μπορούν να εντοπισθούν ορισμένα βασικά σημεία. Το νέο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ διαφέρει σημαντικά από τους θεσμούς λαϊκής πρωτοβουλίας που εφαρμόζονται στην Ελβετία και την Καλιφόρνια. Το δικαίωμα αυτό δεν αποτελεί λαϊκή πρωτοβουλία με την έννοια που προβλέπεται στην Ελβετία και την Καλιφόρνια η οποία οδηγεί υποχρεωτικά σε δημοψήφισμα. Με την κλασική της μορφή η λαϊκή πρωτοβουλία ολοκληρώνεται με την έγκριση ή ενδεχόμενη απόρριψή της από το εκλογικό σώμα.

Η πρωτοβουλία πολιτών της ΕΕ μπορεί να αφορά μόνο προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ένα δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ και δεν είναι δυνατόν μέσω του δικαιώματος αυτού να ξεκινήσει διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών. Απ'την άλλη πλευρά, στην Καλιφόρνια μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να εισάγουν μια νομική πράξη ή να τροποποιούν το Σύνταγμα της πολιτείας. Ωστόσο, δεν προβλέπεται η ολική αναθεώρηση του Συντάγματος της Καλιφόρνια μέσω της λαϊκής πρωτοβουλίας. Αντίθετα, στην Ελβετία οι πολίτες μπορούν να ζητήσουν τόσο τη μερική όσο και την ολική αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος. Πάντως, δεν υπάρχει δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών για την τροποποίηση ενός ισχύοντος ή τη θέσπιση ενός νέου ομοσπονδιακού νόμου. Στην πράξη το κενό αυτό, από τη μη ύπαρξη λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο, καλύπτεται μέσω της μερικής αναθεώρησης του Συντάγματος.

¹⁹³ Center for Governmental Studies (2008), ό.π., σελ. 5.

Στην ΕΕ η πρωτοβουλία πολιτών θα δώσει τη δυνατότητα στους πολίτες να καλέσουν την Επιτροπή να ξεκινήσει τη νομοθετική διαδικασία. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας οι πολίτες αποκτούν το ίδιο δικαίωμα με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να καλούν την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετική πρόταση. Απ'την άλλη πλευρά, στην Ελβετία μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας ένα τμήμα του εκλογικού σώματος έχει το δικαίωμα να ξεκινήσει τη διαδικασία αναθεώρησης του Ομοσπονδιακού Συντάγματος. Η λαϊκή πρωτοβουλία απευθύνεται στο νομοθέτη ο οποίος οφείλει να υποβάλει την πρωτοβουλία στην κρίση του εκλογικού σώματος. Αντίθετα, στην Καλιφόρνια ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελεί μια πραγματική διαζευκτική διαδικασία. Κάθε πρόταση νόμου ή προτεινόμενη τροποποίηση του Συντάγματος που συγκεντρώνει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών υποβάλλεται άμεσα στο εκλογικό σώμα. Η άμεση λαϊκή πρωτοβουλία απευθύνεται στο εκλογικό σώμα παρακάμπτοντας το Κοινοβούλιο.

Με άλλα λόγια, ο ρόλος των νομοθετικών οργάνων στη διαδικασία πρωτοβουλίας πολιτών που προβλέπεται στην ΕΕ αλλά και στις διαδικασίες που εφαρμόζονται στην Ελβετία και την Καλιφόρνια διαφέρει. Στην ΕΕ το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι ελεύθερα να δέχονται ή να απορρίπτουν μια πρόταση, στη συγκεκριμένη περίπτωση πρωτοβουλία πολιτών, που υποβάλλεται από την Επιτροπή. Απ'την άλλη πλευρά, στην Ελβετία το Κοινοβούλιο μπορεί να δέχεται ή να απορρίπτει μια λαϊκή πρωτοβουλία που στοχεύει στην ολική ή μερική αναθεώρηση του Συντάγματος αλλά και στις δύο περιπτώσεις πρέπει να υποβάλει τη λαϊκή πρωτοβουλία σε δημοψήφισμα του Ελβετικού λαού. Στην Καλιφόρνια δεν υπάρχει παρέμβαση του Κοινοβουλίου. Η πρωτοβουλία έχει την έννοια της εξουσίας που ανήκει στο λαό να προτείνει και να θεσπίζει ή να απορρίπτει, σε νομοθετικό ή συνταγματικό επίπεδο, νόμους ή τροπολογίες έξω από κάθε παρέμβαση του Κοινοβουλίου.

Η μορφή της προτεινόμενης πρωτοβουλίας διαφέρει σημαντικά δίνοντας, κατ'αυτόν τον τρόπο, διαφορετικές δυνατότητες παρέμβασης των θεσμικών οργάνων, σύμφωνα πάντα και με το δίκαιο που εφαρμόζεται στην κάθε περίπτωση. Στην ΕΕ η πρωτοβουλία πολιτών έχει τη μορφή μιας γενικής πρότασης που

υποβάλλεται στην Επιτροπή. Υπ'αυτή την έννοια, η Επιτροπή μπορεί προφανώς να αλλάξει τον τίτλο, τη μορφή και τη γλώσσα της πρωτοβουλίας πριν την υποβολή της στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Απ'την άλλη πλευρά, στην Ελβετία η προτεινόμενη πρωτοβουλία μπορεί να έχει τη μορφή γενικής πρότασης ή να είναι αναλυτικά διατυπωμένη και σε άρθρα. Αν είναι γενικά διατυπωμένη, το Κοινοβούλιο καλείται να ετοιμάσει ένα σχέδιο βάσει της πρωτοβουλίας. Αν όμως η προτεινόμενη πρωτοβουλία είναι αναλυτικά διατυπωμένη το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να την τροποποιήσει. Έχει, όμως, τη δυνατότητα υποβολής αντισχεδίου το οποίο μπορεί να είναι άμεσο, δηλαδή να προτείνει μια συνταγματική αναθεώρηση η οποία υποβάλλεται σε υποχρεωτικό δημοψήφισμα την ίδια μέρα με την πρωτοβουλία, ή έμμεσο, δηλαδή να θεσπίζει δίκαιο το οποίο μπορεί στη συνέχεια να αποτελέσει αντικείμενο ενός προαιρετικού δημοψηφίσματος. Η υποβολή αντισχεδίου από το νομοθέτη μπορεί να οδηγήσει στην απόσυρση της πρωτοβουλίας από το διοργανωτή όταν τα βασικά της σημεία καλύπτονται από το αντισχέδιο. Τέλος, στην Καλιφόρνια η προτεινόμενη πρωτοβουλία πρέπει να είναι αναλυτικά διατυπωμένη και σε άρθρα. Το εκτελεστικό όργανο το οποίο προετοιμάζει τον τίτλο και την περίληψη της πρωτοβουλίας δεν μπορεί να προβεί σε οποιαδήποτε αλλαγή. Πέραν αυτού, ο νομοθέτης δεν έχει τη δυνατότητα που υπάρχει στην Ελβετία να υποβάλει άμεσο αντισχέδιο. Ακόμη και αν ο νομοθέτης θέσει σε ισχύ νομοθεσία η οποία είναι συγκρίσιμη ή ταυτόσημη με τη λαϊκή πρωτοβουλία, η τελευταία δεν μπορεί να αποσυρθεί από το δημοψήφισμα.

Ο έλεγχος της εγκυρότητας προσφέρει επιπλέον δυνατότητες παρέμβασης των θεσμικών οργάνων και μπορεί να οδηγήσει στην απόρριψη μιας πρωτοβουλίας. Σε επίπεδο ΕΕ, η Επιτροπή κρίνει εάν η πρωτοβουλία υπάγεται στις αρμοδιότητες της και αν αφορά ζήτημα για το οποίο μπορεί να εκδοθεί νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών. Εξάλλου, η Επιτροπή μπορεί να απορρίψει πρωτοβουλίες οι οποίες θεωρούνται ακατάλληλες επειδή είναι καταχρηστικές ή στερούνται σοβαρότητας ή πρωτοβουλίες που είναι κατάφορα αντίθετες με τις αξίες της Ένωσης. Απ'την άλλη πλευρά, στην Ελβετία το Κοινοβούλιο κρίνει αν μια πρωτοβουλία τηρεί την αρχή της ενότητας του αντικειμένου και αν συμφωνεί με τους βασικούς κανόνες του Διεθνούς Δικαίου. Αν και δεν υφίσταται επί της ουσίας

κανένας περιορισμός ως προς την επιλογή του αντικειμένου γίνεται αποδεκτό ότι η πρωτοβουλία δεν μπορεί να θίγει κυρίως τα δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες των πολιτών και την ομοσπονδιακή και δημοκρατική μορφή του κράτους. Τέλος, στην Καλιφόρνια μόνο τα δικαστήρια ελέγχουν το ενιαίο αντικείμενο μιας πρωτοβουλίας. Επίσης, οι πρωτοβουλίες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου και ως προς τη συνταγματικότητά τους. Τις περισσότερες φορές, πάντως, τα δικαστήρια ελέγχουν μια πρωτοβουλία για να κρίνουν τη συμφωνία της με το Σύνταγμα μετά την αποδοχή της από το εκλογικό σώμα.

Στην ΕΕ για τη συγκέντρωση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών που ανέρχονται σε 1.000.000 καθορίζεται τόσο ελάχιστος αριθμός κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι πολίτες όσο και ελάχιστος αριθμός πολιτών που πρέπει να προέρχονται από κάθε κράτος μέλος. Αντίθετα, στην Ελβετία και την Καλιφόρνια δεν προβλέπεται γεωγραφική κατανομή για τη συλλογή του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών. Όμως, οι λαϊκές πρωτοβουλίες στην Ελβετία και την Καλιφόρνια δεν ολοκληρώνονται με τη συλλογή υπογραφών αλλά υποβάλλονται υποχρεωτικά σε λαϊκή ψήφο. Στην Ελβετία απαιτείται διπλή πλειοψηφία, τόσο πλειοψηφία πολιτών σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και πλειοψηφία καντονιών προκειμένου να γίνει αποδεκτή μια πρωτοβουλία και να τεθεί σε ισχύ. Στην Καλιφόρνια, ωστόσο, απαιτείται απλή πλειοψηφία του εκλογικού σώματος.

Ένα ερώτημα που γεννάται σχετικά με την εφαρμογή της νομοθετικής πρωτοβουλίας στην ΕΕ αφορά στη συγκέντρωση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών για την υποστήριξη μιας πρωτοβουλίας. Οι διοργανωτές μιας πρωτοβουλίας ίσως αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της συγκέντρωσης του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία ιδίως εάν διαθέτουν περιορισμένα οικονομικά μέσα. Στην Ελβετία η ομάδα από την οποία ξεκινάει η ιδέα της πρωτοβουλίας συνήθως ζητά τη συνδρομή και από άλλες οργανώσεις ιδίως αν πρόκειται για μια ολιγομελή ομάδα που έχει πενιχρά μέσα και δύσκολα θα έφτανε στην πραγματοποίηση του στόχου της. Ειδικότερα, είναι σύνηθες οι διοργανωτές να ζητούν την παρέμβαση πολιτικού κόμματος

προκειμένου να συγκεντρώσουν τον απαραίτητο αριθμό υπογραφών για να υποβάλουν μια λαϊκή πρωτοβουλία. Σε αντίθεση με την Ελβετία, στην Καλιφόρνια υπάρχουν επιχειρήσεις που ειδικεύονται στη συλλογή υπογραφών με τεράστια κέρδη. Υπολογίζεται ότι με 1.000.000 δολάρια οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν να εξασφαλίσουν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών.

Εξάλλου, στην Ελβετία και την Καλιφόρνια πραγματοποιείται αγώνας και μόλις προκηρυχθεί η διεξαγωγή της λαϊκής ψηφοφορίας. Στην Ελβετία οι ομάδες πίεσης που υποστηρίζουν αλλά και οι δυνάμεις που αντίκεινται σε μια πρωτοβουλία ασκούν σημαντική επιρροή στην κοινή γνώμη κάνοντας μεροληπτική πληροφόρηση που πολλές φορές παίρνει τη μορφή αληθινής προπαγάνδας. Στην Καλιφόρνια οι επιχειρήσεις υποστήριξης πραγματοποιούν εκστρατείες πριν από τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος τόσο υπέρ όσο και κατά μιας οποιασδήποτε λαϊκής πρωτοβουλίας. Πραγματοποιούνται πολυέξοδες εκστρατείες και δαπανώνται τεράστια ποσά για τον προεκλογικό αγώνα που προηγείται της ψηφοφορίας επί της πρωτοβουλίας. Οι εκστρατείες τείνουν να χρησιμοποιούν παραπλανητικές διαφημίσεις που επιδεινώνονται από τα ασύμμετρα ποσά που ξοδεύονται. Στην Καλιφόρνια πραγματοποιήθηκε, άλλωστε, η πιο πολυέξοδη εκστρατεία στην ιστορία των ΗΠΑ όταν το 2006 δαπανήθηκαν 154.000.000 δολάρια υπέρ και κατά της «Πρότασης 87» μιας, ανεπιτυχούς τελικά, πρωτοβουλίας για τις εναλλακτικές πηγές ενέργειας.

Στην Καλιφόρνια ο αριθμός των λαϊκών πρωτοβουλιών έχει αυξηθεί σημαντικά λόγω των επιχειρήσεων που ειδικεύονται στη συλλογή υπογραφών αλλά και στον προεκλογικό τους αγώνα. Εξάλλου, το δίκαιο της Καλιφόρνια εξαλείφει ουσιαστικά κάθε κίνητρο για τη συμμετοχή του νομοθετικού σώματος στη διαδικασία της λαϊκής πρωτοβουλίας. Στην Ελβετία, απ' την άλλη πλευρά, πολλές πρωτοβουλίες δεν πραγματοποιούνται γιατί οι διοργανωτές τους δεν κατορθώνουν να συλλέξουν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών. Πέραν αυτού, εννέα στις δέκα πρωτοβουλίες που υποβάλλονται σε λαϊκή ψηφοφορία δεν καταφέρνουν να συγκεντρώσουν την απαιτούμενη πλειοψηφία. Ο νομοθέτης μπορεί να παρεμβαίνει στη διαδικασία λαϊκής πρωτοβουλίας κυρίως μέσω της υποβολής αντισχεδίων τα οποία το εκλογικό

σώμα τείνει να ψηφίζει λόγω των λιγότερο ριζοσπαστικών και συγκεκριμένων λύσεων που προτείνουν σε σχέση με τη λαϊκή πρωτοβουλία.

Αντί επιλόγου

Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας κατοχυρώνεται πρώτη φορά μια σειρά μηχανισμών που διευκολύνουν την εμπλοκή των πολιτών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία λήψης απόφασης όπως ο διάλογος, η διαβούλευση και η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών. Προκειμένου οι μηχανισμοί διαλόγου και διαβούλευσης να συνεισφέρουν στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας θα πρέπει να οργανωθούν με έναν διαφανή και ανοιχτό τρόπο ούτως ώστε να συμπεριλαμβάνονται όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη για μια συγκεκριμένη πολιτική. Απ'την άλλη πλευρά, είναι αμφίβολο αν το δικαίωμα πρωτοβουλίας ευρωπαίων πολιτών θα συμβάλλει στην περιστολή του δημοκρατικού ελλείμματος και την προώθηση της συμμετοχής του πολίτη στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Το νέο δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών της ΕΕ υπόκειται στην πολιτική θέληση των ευρωπαϊκών θεσμών. Υπ'αυτή την έννοια, διαφέρει σημαντικά από τους θεσμούς λαϊκής πρωτοβουλίας που εφαρμόζονται στην Ελβετία και την Καλιφόρνια οι οποίοι οδηγούν υποχρεωτικά σε δημοψήφισμα. Ακόμη, όμως, και αν η άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας δεν επιτρέψει τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης απόφασης, το εν λόγω δικαίωμα ενδέχεται να επιφέρει ένα άλλο θετικό αποτέλεσμα. Η πρωτοβουλία πολιτών μπορεί να ενθαρρύνει το διάλογο γύρω από τις ευρωπαϊκές πολιτικές συμβάλλοντας, κατ'αυτόν τον τρόπο, στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου. Ένα τέτοιο αποτέλεσμα, όμως, εξαρτάται από την ικανότητα των ευρωπαίων πολιτών να ενωθούν γύρω από κοινά συμφέροντα και αξίες.

Η πρωτοβουλία πολιτών θα επιτρέψει στους διοργανωτές μιας πρωτοβουλίας να κινητοποιήσουν τους πολίτες, να γνωστοποιήσουν ένα πρόβλημα στην κοινή γνώμη και να υποχρεώσουν τους ευρωπαϊκούς θεσμούς να ασχοληθούν με αυτό. Η πρωτοβουλία πολιτών, με άλλα λόγια, δεν εξαρτάται μόνο από τη δεκτικότητα των ευρωπαϊκών θεσμών στις απαιτήσεις των πολιτών αλλά και από την ικανότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών να υποδαυλίζουν τη δημόσια συζήτηση και να ενθαρρύνουν τους πολίτες να εμπλέκονται ενεργά στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Ενδέχεται, ωστόσο, οι ομάδες συμφερόντων να χρησιμοποιήσουν τη διαδικασία πρωτοβουλίας για να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη τους αδιαφορώντας για την

προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Στην Καλιφόρνια, άλλωστε, αν και ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας ξεκίνησε ως μια προσπάθεια να σταματήσει ο έλεγχος από τα ειδικά συμφέροντα, είναι τα συμφέροντα σήμερα που χρησιμοποιούν, κυρίως, τη διαδικασία πρωτοβουλίας για να επιτύχουν τους στόχους τους. Σε κάθε περίπτωση, η ενίσχυση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας μέσω της προώθησης συμμετοχικών διαδικασιών εντάσσεται πλέον στο πλαίσιο των Συνθηκών και το γεγονός αυτό, από μόνο του, συνιστά μεγάλη πρόκληση για την ΕΕ.

Βιβλιογραφία

Εργογραφία – Αρθρογραφία

Ελληνική

Κοντιάδης, Ξ. (2003), *Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης*, Το Σύνταγμα: Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης, τεύχος 4.

Νικολόπουλος, Η. Ν. (1997), *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας: συμβολή στο συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.

Σιγάλας, Ε. (2009), *Από την αντιπροσωπευτική στη συμμετοχική δημοκρατία; Η Ε.Ε. σε σταυροδρόμι*, Re-Public, 6 Φεβρουαρίου.

Στεφάνου, Κ., Λυμούρης Ν. (επιμέλεια) (2003), *Ευρωπαϊκοί θεσμοί: Ι. Κείμενα ισχύοντος δικαίου*, Κείμενα Τεκμηρίωσης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Στεφάνου, Κ., Λυμούρης Ν. (επιμέλεια) (2003), *Ευρωπαϊκοί θεσμοί: ΙΙ. Το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, Κείμενα Τεκμηρίωσης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Στεφάνου, Κ. (2008), *Η νέα Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, Βήμα Ιδεών, Ιανουάριος 2008.

Στεφάνου Κ., Καταπόδης, Γ. (εισαγωγή – επιμέλεια) (2008), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Ξενόγλωσση

Abels, G. (2009), *Citizen's deliberations and the EU democratic deficit – Is there a model for participatory democracy?*, TAIF, No. 1.

Beger, N. (2004), *Participatory Democracy: Organised Civil Society and the "New" Dialogue*, The Federal Trust Online Papers, No 9.

Center for Governmental Studies (2008), *Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government*, Second Edition, May.

Cuesta Lopez, V. (2010), "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy", *European Public Law*, no. 1, pp. 123-138.

Dehousse, R. (2001), *The Legitimacy of the European Governance: The need for a Process-Based Approach*, Cahiers Européens de Sciences Po, no. 1.

Efler, M. (2006), *European Citizens' Initiative: Legal options for implementation below the constitutional level*, Democracy International, December.

Fazi, E., Smith, J. (2006), *Civil Dialogue: Making it work better*, Civil Society Contact Group.

Finke, B. (2007), *Civil society participation in EU governance*, Living Reviews on European Governance, Vol. 2, No. 2, December 21.

Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N. (2010), *Guidebook to Direct Democracy: in Switzerland and beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe.

Kaczyński, P. M. (2010), *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*, CEPS Commentaries, January 8.

Lee, C-Y., Glantz, S. A. (2001), *The Tobacco Industry's Successful Efforts to Control Tobacco Policy Making in Switzerland*, University of California, San Francisco, January 1.

Lombardo, E. (2004), *The Participation of Civil Society in the European Constitution-making Process*, Paper for the CIDEL Workshop, London, November 12-13.

Lutz, G. (2006), "The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland", *Representation*, Vol. 42, No. 1, Routledge, pp. 45-57.

Matsusaka, J. G. (2005), "Direct Democracy Works", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Spring, pp. 185-206.

Nentwich, M. (1998), "Opportunity Structures for Citizens' Participation: The case of European Union" στο Weale, A., Nentwich, M. (eds.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Routledge.

Obradovic, D. (2005), *Civil and the Social Dialogue in European Governance*, New Modes of Governance Project, May 25.

Saurugger, S. (2004), *Representative versus Participatory Democracy: France, Europe and civil society*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Upsala, Sweden, April 13-18.

Serdült, U. (2007), *Direct Democracy in Switzerland and its Discontents*, Research Centre on Direct Democracy, Université de Genève.

Silva, F. J. (2000), *The California Initiative Process: Background and Perspectives*, Public Policy Institute of California Occasional Papers, November.

Smismans, S. (2003), "European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests", *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, September, pp. 482-504.

Smismans, S. (2009), *Should participatory democracy become the normative model for EU governance?*, Re-Public, February 6.

Social Platform (2010), *How to establish an effective dialogue between the EU and civil society organisations*, February.

Stratulat, C., Emmanouilidis, J. A. (2010), *The European Citizens' Initiative: next step, implementation*, European Policy Centre Commentary, December 16.

Swiss Confederation (2010), *The Swiss Confederation a brief guide 2010*, 32nd edition.

Κείμενα ΕΕ

Νομοθετικά κείμενα

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30^{ης} Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ΕΕ L 145/43 της 31.5.2001.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, ΕΕ L 8/1 της 12.1.2001.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Aarhus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, ΕΕ L 264/13 της 25.9.2006.

Οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24^{ης} Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, ΕΕ L 281/31 της 23.11.1995.

Απόφαση 2004/100/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιανουαρίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για την προώθηση της συμμετοχής του ευρωπαίου πολίτη στα κοινά (Συμμετοχή του πολίτη), ΕΕ L 30/6 της 4.2.2004.

Αποφάσεις Δικαστηρίου

Υπόθεση C-106/96, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12^{ης} Μαΐου 1998, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-039 και C-52/05, Απόφαση του Δικαστηρίου, της 1^{ης} Ιουλίου 2008, Βασίλειο της Σουηδίας και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έγγραφα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Συμπεράσματα SN 300/1/01 REV 1 της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν της 14^{ης} και 15^{ης} Δεκεμβρίου του 2001.

Έγγραφα Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Εσωτερικός Κανονισμός της Επιτροπής.

Κώδικας δεοντολογίας των Επιτρόπων.

Κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας.

COM(93) 702 τελικό, Έκθεση της Επιτροπής για την «Ιθαγένεια της Ένωσης».

COM(97) 241 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την «προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη».

COM(2001) 11 τελικό, Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης».

COM(2001) 428 τελικό «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος».

COM(2001) 506 τελικό, Έκθεση της Επιτροπής «Τρίτη Έκθεση της Επιτροπής για την ιθαγένεια της Ένωσης».

COM(2002) 275 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: βελτίωση της νομοθεσίας».

COM(2002) 704 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου – Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή».

COM(2002) 705 τελικό, Έκθεση της Επιτροπής για την «ευρωπαϊκή διακυβέρνηση».

COM(2005) 494 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Η συμβολή της Επιτροπής κατά την περίοδο προβληματισμού και πέραν αυτής: Σχέδιο Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση».

COM(2006) 194 τελικό, Πράσινη Βίβλος «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια».

COM(2007) 127 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Παρακολούθηση της Πράσινης Βίβλου – Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια».

COM(2008) 158 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών «Debate Europe – αξιοποίηση των εμπειριών του Σχεδίου Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση».

COM(2008) 323 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία στο τομέα της διαφάνειας - Πλαίσιο που διέπει τις σχέσεις με τους εκπροσώπους συμφερόντων (μητρώο και κώδικας δεοντολογίας)».

COM(2009) 622 τελικό, «Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών».

COM(2010) 119 τελικό, Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών.

SEC(2010) 370, Commission Staff Working Document «Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative».

Έγγραφα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Εσωτερικός Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ψήφισμα P5_TA(2002)0444 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, σχετικά με τις εργασίες της Επιτροπής Αναφορών κατά το κοινοβουλευτικό έτος 2001-2002, (2002/2019/(INI)), EE C 273 E/251 της 14.11.2003.

Ψήφισμα P5_TA(2003)0416 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 25^{ης} Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με τις εργασίες της Επιτροπής Αναφορών για το κοινοβουλευτικό έτος 2002-2003, (2003/2069/(INI)), EE C 77 E/408 της 26.3.2004.

Ψήφισμα P6_TA(2009)0007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 13^{ης} Ιανουαρίου 2009, σχετικά με τις προοπτικές ανάπτυξης του διαλόγου των πολιτών στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, (2008/2067(INI)), EE C 46 E/23 της 24.2.2010.

Ψήφισμα P6_TA(2009)0389 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 7^{ης} Μαΐου 2009, με το οποίο ζητείται από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών, (2008/2169(INI)), EE C 212 E/99 της 5.8.2010.

Νομοθετικό Ψήφισμα P7_TA-PROV(2010)0480 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 15^{ης} Δεκεμβρίου 2010, σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρωτοβουλία πολιτών, (COM(2010)0119-C7-0089/2010-2010/0074(COD)).

Έκθεση A6-0475/2008, της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 4^{ης} Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τις προοπτικές ανάπτυξης του διαλόγου των πολιτών στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, (2008/2067(INI)).

Έκθεση A7-0350/2010 της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 2^{ας} Δεκεμβρίου 2010, σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρωτοβουλία πολιτών, (COM(2010)0119-C7-0089/2010-2010/0074(COD)).

Έγγραφο Εργασίας PE416.377v01-00 της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 27^{ης} Νοεμβρίου 2008, σχετικά με την πρόκληση της δημοκρατίας: αύξηση της υπευθυνότητας των πολιτών της ΕΕ.

Έγγραφα ΕΟΚΕ

Γνωμοδότηση 1999/C 329/10 της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», ΕΕ C 329/30 της 17.11.1999.

Γνωμοδότηση 2001/C 193/21 της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οργανωμένη Κοινωνία των πολιτών και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση – Συμβολή της ΕΟΚΕ στην επεξεργασία της Λευκής Βίβλου», ΕΕ C 193/117 της 10.7.2001.

Γνωμοδότηση 2006/C 88/11 της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο του διαλόγου με τους πολίτες», ΕΕ C 88/41 της 11.4.2006.

Σχέδιο γνωμοδότησης SC/032 της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της 9^{ης} Μαρτίου 2010, με θέμα «Η εφαρμογή της Συνθήκης της Λισσαβώνας: η συμμετοχική δημοκρατία και η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών (άρθρο 11)».

Λοιπά έγγραφα ΕΕ

Δελτίο Τύπου IP/10/1720, της 15.12.2010

MEMO/10/683, Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών (ΠΕΠ), της 15.12.2010.

Λοιπά κείμενα

California Constitution.

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 7 mars 2010).

Διαδικτυακοί τόποι

Αγορά των Πολιτών

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EL&id=70>

Διαδραστική Χάραξη Πολιτικών

http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_el.htm

Debate Europe

http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_el.htm

Ευρωπαϊκές Διαβουλεύσεις Πολιτών

<http://www.european-citizens-consultations.eu/gr/>

Η φωνή σας στην Ευρώπη

http://ec.europa.eu/yourvoice/index_el.htm

Λαϊκή πρωτοβουλία στο διαδικτυακό τόπο της Γενικής Γραμματέως της Καλιφόρνια

<http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/how-to-qualify-an-initiative.htm>

<http://www.leginfo.ca.gov/const.html>

Λαϊκή πρωτοβουλία στον επίσημο διαδικτυακό τόπο της Ελβετίας

http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/01277/01283/index.html?lang=en

<http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=fr>

Μητρώο εκπροσώπων συμφερόντων

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=el>

Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων πολιτών

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_el.htm

Παραρτήματα

Παράρτημα 1: COM(2010) 119 τελικό, Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση εισάγει μια εντελώς νέα διάσταση συμμετοχικής δημοκρατίας παράλληλα με την έννοια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας που αποτελεί θεμέλιο της Ένωσης. Ενισχύει την ιθαγένεια της Ένωσης και αναγνωρίζει το δικαίωμα κάθε πολίτη να συμμετέχει στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης. Θεσπίζει τα βασικά πρότυπα του κοινωνικού διαλόγου στον οποίο πρέπει να ανταποκριθούν τα θεσμικά όργανα και κωδικοποιεί την ισχύουσα πρακτική της Επιτροπής να διεξάγει ευρείες δημόσιες διαβουλεύσεις. Και, το σημαντικότερο, εισάγει μια σημαντική καινοτομία στη δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης παρέχοντας το δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών βάσει του οποίου ένα εκατομμύριο πολίτες μπορούν να καλούν την Επιτροπή να υποβάλλει ορισμένες νομοθετικές προτάσεις.

Η νέα αυτή διάταξη αποτελεί σημαντικό βήμα προόδου στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης. Προσφέρει μια μοναδική ευκαιρία να προσεγγίσει η Ένωση τους πολίτες και να ενισχυθεί ο διασυννοριακός διάλογος σε θέματα πολιτικής της ΕΕ, πράγμα που θα επιτρέπει σε πολίτες από διάφορες χώρες να προβαίνουν από κοινού σε μια συγκεκριμένη διεκδίκηση.

Θα πρέπει ωστόσο να υπογραμμιστεί ότι η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών είναι μια πρωτοβουλία καθορισμού θεματολογίου. Μολονότι δεν θίγει το δικαίωμα της Επιτροπής να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, θα την υποχρεώσει να λαμβάνει, ως σώμα, σοβαρά υπόψη τα αιτήματα που διατυπώνονται στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας πολιτών.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της πρωτοβουλίας πολιτών κατοχυρώνονται στη Συνθήκη. Ειδικότερα, στη Συνθήκη ορίζεται ότι ο αριθμός των υπογραφών μιας πρωτοβουλίας πολιτών θα πρέπει να ανέρχεται τουλάχιστον σε ένα εκατομμύριο και ότι οι υπογράφωντες θα πρέπει να είναι υπήκοοι προερχόμενοι από σημαντικό αριθμό διαφορετικών κρατών μελών. Η πρωτοβουλία πρέπει επίσης να εντάσσεται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και να αφορά θέματα στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών.

Εντούτοις, βάσει της Συνθήκης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που ενεργούν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, είναι τα όργανα στα οποία επαφίεται η θέσπιση κανονισμού σχετικά με τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις που θα διέπουν την έμπρακτη εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών.

Για να αξιοποιηθεί η ευκαιρία που παρέχει η νέα αυτή διάταξη και να αναπτυχθεί πλήρως το δυναμικό της, οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις που αφορούν την πρωτοβουλία πολιτών πρέπει να διευκολύνουν τη χρήση της και παράλληλα να διασφαλίζουν ότι τηρείται το πνεύμα των διατάξεων της Συνθήκης.

Οι κατευθυντήριες αρχές της πρότασης αυτής είναι συνεπώς οι ακόλουθες:

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

2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΩΝ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ

Λόγω της σημασίας που έχει η νέα αυτή διάταξη της Συνθήκης για τους πολίτες, για την κοινωνία των πολιτών και για τους ενδιαφερόμενους φορείς στην ΕΕ, και λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα ορισμένων από τα ζητήματα που πρόκειται να εξεταστούν, η Επιτροπή δρομολόγησε ευρεία δημόσια διαβούλευση με την έκδοση Πράσινης Βίβλου στις 11 Νοεμβρίου 2009¹⁹⁴. Οι 300 και πλέον απαντήσεις που ελήφθησαν κατά τη διαβούλευση προήλθαν από ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων, μεταξύ των οποίων μεμονωμένοι πολίτες, οργανώσεις και δημόσιες αρχές. Επίσης, στις 22 Φεβρουαρίου 2010, πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες δημόσια ακρόαση για όλους όσοι απάντησαν στην Πράσινη Βίβλο.

2.1. Γενικές εκτιμήσεις

Στις απαντήσεις που δόθηκαν στην Πράσινη Βίβλο υπογραμμίστηκε η ανάγκη να θεσπιστούν διαδικασίες και προϋποθέσεις απλές, εύχρηστες και προσιτές σε όλους τους πολίτες της ΕΕ, ανάλογες με τον χαρακτήρα της πρωτοβουλίας πολιτών.

Οι απαντήσεις επιβεβαίωσαν επίσης την ανάγκη να καθοριστούν ορισμένες απαιτήσεις ώστε να διασφαλίζεται ότι το μέσο θα παραμείνει αξιόπιστο και δεν θα αποτελέσει αντικείμενο κατάχρησης· οι απαιτήσεις αυτές θα πρέπει, εξάλλου, να κατοχυρώνουν τη θέσπιση ενιαίων όρων σε όλη την ΕΕ όσον αφορά την υποστήριξη μιας πρωτοβουλίας πολιτών.

2.2. Πώς θα διασφαλίζεται ότι οι πρωτοβουλίες πολιτών είναι αντιπροσωπευτικές ενός κοινού συμφέροντος της Ένωσης

Όσον αφορά τον ελάχιστο αριθμό κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι πολίτες που υποστηρίζουν μια πρωτοβουλία πολιτών, πολλοί

¹⁹⁴ Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πρωτοβουλία ευρωπαϊκών πολιτών, COM(2009) 622.

συμφώνησαν ως ενδεδειγμένο όριο το ένα τρίτο των κρατών μελών. Αρκετοί άλλοι, κυρίως οργανώσεις, τάχθηκαν υπέρ χαμηλότερου ορίου, οι περισσότεροι υπέρ του ενός τετάρτου των κρατών μελών.

Εξάλλου, οι απαντήσεις επιβεβαίωσαν την ανάγκη να προέρχεται από καθένα από τα εν λόγω κράτη μέλη τουλάχιστον ένας ελάχιστος αριθμός από τους υπογράφοντες μια πρωτοβουλία πολιτών. Πολλοί συμφώνησαν ως ενδεδειγμένο κατώτατο όριο το 0,2% του πληθυσμού. Άλλοι θεώρησαν ότι το όριο θα πρέπει να είναι χαμηλότερο και υποστήριξαν ότι η αποτροπή των καταχρήσεων θα πρέπει μεν να αποτελεί στόχο, αλλά δεν θα πρέπει να συνιστά φραγμό στην υποβολή μιας πρωτοβουλίας. Τέλος, ορισμένοι πρότειναν μια εντελώς διαφορετική προσέγγιση για τον καθορισμό του ορίου, υποστηρίζοντας ότι δεν είναι δίκαιο να καθοριστεί ενιαίο ποσοστό για όλα τα κράτη μέλη, 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 μέλη.

2.3. Απαιτήσεις ως προς τη συγκέντρωση και τον έλεγχο των δηλώσεων υποστήριξης

Όσοι απάντησαν υποστηρίζουν γενικά την ιδέα μιας κοινής δέσμης διαδικαστικών απαιτήσεων για τη συγκέντρωση και τον έλεγχο των δηλώσεων υποστήριξης, ώστε να διασφαλίζεται ενιαία διαδικασία σε ολόκληρη την ΕΕ και να αποφεύγεται το φαινόμενο να υποχρεώνονται οι διοργανωτές να συμμορφώνονται με διαφορετικούς κανόνες σε κάθε κράτος μέλος.

Εξάλλου, οι περισσότεροι δεν επιθυμούν τη θέσπιση ειδικών περιορισμών σχετικά με τον τρόπο συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης και θα ήθελαν να μπορούν οι πολίτες της Ένωσης να υπογράφουν την πρωτοβουλία οπουδήποτε -για παράδειγμα στον δρόμο-ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας ή καταγωγής τους.

Ομόφωνο σχεδόν ήταν το αίτημα να επιτρέπεται στους πολίτες να υποστηρίζουν τις πρωτοβουλίες ηλεκτρονικά.

Η διαβούλευση επιβεβαίωσε επίσης ότι ενδείκνυται ο καθορισμός προθεσμίας για τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης μιας πρωτοβουλίας. Οι περισσότεροι συμφώνησαν ότι καταλληλότερη προθεσμία θα ήταν το ένα έτος, μολονότι υπήρξαν και πολλοί που τάχθηκαν υπέρ μεγαλύτερης (18 μήνες) ή μικρότερης (6 μήνες) προθεσμίας.

Επιπλέον, όσοι απάντησαν τάσσονται εν γένει υπέρ ενός συστήματος υποχρεωτικής καταχώρισης των προτεινόμενων πρωτοβουλιών σε ειδικό δικτυακό τόπο που προβλέπει για τον σκοπό αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πριν από την έναρξη της συγκέντρωσης των υπογραφών. Πιστεύουν ότι η καταχώριση θα επέτρεπε την παρακολούθηση των εν εξελίξει πρωτοβουλιών και θα εξασφάλιζε ένα εργαλείο επικοινωνίας και διαφάνειας.

Τέλος, υποστηρίχθηκε ευρέως ο καθορισμός ελάχιστου ορίου ηλικίας για την υποστήριξη μιας πρωτοβουλίας πολιτών, ενώ πολλοί υποστήριξαν ότι η ελάχιστη απαιτούμενη ηλικία θα πρέπει να αντιστοιχεί στην ηλικία απόκτησης δικαιώματος ψήφου στις ευρωεκλογές. Ορισμένοι, ωστόσο, επιχειρηματολόγησαν υπέρ του καθορισμού των 16 ετών ως ελάχιστου ορίου, τονίζοντας ότι η πρωτοβουλία πολιτών δεν είναι εκλογική αναμέτρηση, αλλά απλώς μια πρωτοβουλία καθορισμού θεματολογίου και ότι ο καθορισμός των 16 ετών ως ελάχιστου ορίου σε ολόκληρη την ΕΕ θα τόνωνε το ενδιαφέρον και τον διάλογο των νέων για τα ευρωπαϊκά θέματα.

2.4. Εξέταση των πρωτοβουλιών από την Επιτροπή

Εκείνοι που απάντησαν συμφωνούν σε γενικές γραμμές ότι η προθεσμία έξι μηνών είναι η κατάλληλη για να μπορεί η Επιτροπή να εξετάζει μια πρωτοβουλία και να καταλήγει σε συμπέρασμα.

Ωστόσο, η διαβούλευση οδήγησε στη διατύπωση διαφορετικών απόψεων όσον αφορά το παραδεκτό των προτεινόμενων πρωτοβουλιών.

Πολλοί θεωρούν ότι το παραδεκτό μιας πρωτοβουλίας πολιτών θα πρέπει να ελέγχεται πριν από τη συγκέντρωση όλων των δηλώσεων υποστήριξης ώστε να αποφεύγεται η σπατάλη πόρων, καθώς και η απογοήτευση των πολιτών που υπέγραψαν επιτυχείς μεν αλλά εν τέλει μη παραδεκτές πρωτοβουλίες. Ορισμένες δημόσιες αρχές εξέφρασαν επίσης την ανησυχία ότι θα υποχρεώνονται να χρησιμοποιούν δημόσιους πόρους για τη διενέργεια ελέγχων που θα αφορούν πρωτοβουλίες οι οποίες στο τέλος θα κρίνονται απαράδεκτες.

Απεναντίας, άλλοι τίθενται εναντίον του εκ των προτέρων ελέγχου του παραδεκτού της πρωτοβουλίας υποστηρίζοντας ότι η συζήτηση που πυροδοτεί στην Ευρώπη μια πρωτοβουλία είναι σημαντικότερη από το τελικό αποτέλεσμα. Δεν θεωρούν ενδεδειγμένο να μπορεί η Επιτροπή να παρεμποδίζει εξ αρχής την πραγματοποίηση δημόσιας συζήτησης και ενημερωτικής εκστρατείας σχετικά με πρωτοβουλία πολιτών, ακόμη και αν το θέμα δεν εντάσσεται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της.

3. ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

3.1. Ελάχιστος αριθμός κρατών μελών (άρθρο 7)

Η πρόταση καθορίζει τον ελάχιστο αριθμό κρατών μελών στο ένα τρίτο. Τούτο βασίζεται σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης, βάσει των οποίων για να εξασφαλιστεί η εκπροσώπηση κοινού συμφέροντος της Ένωσης αρκεί η συμμετοχή εννέα κρατών μελών ή του ενός τρίτου των κρατών μελών. Το όριο αυτό χρησιμοποιείται στις διατάξεις που αφορούν την «ενισχυμένη συνεργασία», η οποία προβλέπει τη συμμετοχή «τουλάχιστον εννέα κρατών μελών»¹⁹⁵. Το όριο αυτό χρησιμοποιείται

¹⁹⁵ Άρθρο 20 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

επίσης ως αυτό που απαιτείται για να ξεκινήσει η διαδικασία επικουρικότητας που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που επισυνάπτεται στις συνθήκες.

Το όριο αυτό εκφράζει επίσης το αποτέλεσμα της δημόσιας διαβούλευσης.

3.2. Ελάχιστος αριθμός πολιτών ανά κράτος μέλος (άρθρο 7 και παράρτημα Ι)

Με βάση το επιχείρημα που διατυπώθηκε κατά τη διαβούλευση, ότι δηλαδή δεν θα ήταν δίκαιος ο καθορισμός ενιαίου ποσοστού για όλα τα κράτη μέλη, η πρόταση προβλέπει καθορισμένο όριο για κάθε κράτος μέλος, ανάλογο, κατά φθίνουσα τάξη, προς τον πληθυσμό κάθε κράτους με ελάχιστο κατώτατο και ανώτατο όριο.

Η Επιτροπή, για να εξασφαλίσει ότι τα όρια βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια, τα προσδιορίζει με βάση το πολλαπλάσιο του αριθμού των ευρωβουλευτών κάθε κράτους μέλους¹⁹⁶. Ο συντελεστής που επελέγη είναι το 750 ώστε να ικανοποιείται, αφενός, το αίτημα πολλών ενδιαφερομένων να είναι το κατώτατο όριο χαμηλότερο του 0,2% του πληθυσμού και, αφετέρου, να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες που διατυπώθηκαν να μην είναι το όριο υπερβολικά χαμηλό για τα μικρά κράτη μέλη. Πράγματι, χρησιμοποιώντας συντελεστή πολλαπλασιασμού 750, το κατώτατο όριο για τα μισά και πλέον κράτη μέλη θα είναι χαμηλότερο ή αισθητά χαμηλότερο από το 0,2% του πληθυσμού, ενώ για τα μικρότερα κράτη μέλη το όριο θα είναι υψηλότερο.

Το σύστημα αυτό θα επιτρέπει έτσι αναλογικά μικρότερο αριθμό υπογραφών για τις μεγάλες χώρες και μεγαλύτερο για τις μικρές.

3.3. Ελάχιστο όριο ηλικίας (άρθρο 3 παράγραφος 2)

Με βάση τα αποτελέσματα της διαβούλευσης, η πρόταση ορίζει ως ελάχιστο όριο ηλικίας την ηλικία απόκτησης δικαιώματος ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

3.4. Καταχώριση των προτεινόμενων πρωτοβουλιών (άρθρο 4)

Η πρόταση προβλέπει σύστημα υποχρεωτικής καταχώρισης των προτεινόμενων πρωτοβουλιών σε επιγραμμικό μητρώο το οποίο θα διαθέσει για τον σκοπό αυτό η Επιτροπή. Η εξέλιξη αυτή εκφράζει την ευρεία υποστήριξη που επιφυλάχθηκε κατά τη διαβούλευση στην επιλογή αυτή. Η καταχώριση δεν θα σημαίνει ότι η Επιτροπή προσυπογράφει την προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών.

¹⁹⁶ Με βάση τη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η οποία συμφωνήθηκε στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2007.

3.5. Διαδικασίες και προϋποθέσεις συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης (άρθρα 5 και 6)

Η πρόταση δεν θέτει κανέναν περιορισμό σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να συγκεντρώνονται οι δηλώσεις υποστήριξης. Τούτο συνάδει με τις απόψεις που διατύπωσαν οι περισσότεροι ενδιαφερόμενοι, ότι δηλαδή η διαδικασία συγκέντρωσης θα πρέπει να είναι ελεύθερη.

Εξάλλου, βάσει των απαντήσεων στη διαβούλευση, η πρόταση προβλέπει επίσης την ηλεκτρονική συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης. Ωστόσο, για να διασφαλιστεί ότι η γνησιότητα των δηλώσεων υποστήριξης που συγκεντρώνονται επιγραμματικά είναι ανάλογη εκείνων που συγκεντρώνονται σε έντυπη μορφή και ότι τα κράτη μέλη μπορούν να τις ελέγχουν με ανάλογο τρόπο, η πρόταση απαιτεί από τα επιγραμματικά συστήματα συγκέντρωσης να θεσπίζουν τα κατάλληλα κριτήρια σε θέματα ασφάλειας και από τα κράτη μέλη να πιστοποιούν τη συμμόρφωση των συστημάτων αυτών με τις εν λόγω απαιτήσεις ασφαλείας, με την επιφύλαξη της ευθύνης των διοργανωτών για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Λόγω της ανάγκης να καταρτιστούν λεπτομερείς τεχνικές προδιαγραφές για την υλοποίηση της εν λόγω διάταξης, προτείνεται να θεσπίσει η Επιτροπή μέτρα εφαρμογής σχετικά με τις προδιαγραφές αυτές. Παρόλα αυτά, η επιγμαμική συγκέντρωση θα πρέπει να επιτρέπεται εξ αρχής.

3.6. Προθεσμία συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης (άρθρο 5 παράγραφος 4)

Η πρόταση προβλέπει προθεσμία 12 μηνών για τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης. Η προθεσμία αυτή εκφράζει την ανάγκη, η οποία επιβεβαιώνεται και από τις απαντήσεις που δόθηκαν στην Πράσινη Βίβλο, να κατοχυρωθεί, αφενός, ότι οι πρωτοβουλίες πολιτών παραμένουν επίκαιρες και αφετέρου, ότι η περίοδος συγκέντρωσης διαρκεί αρκετό χρονικό διάστημα λαμβανομένης υπόψη της πολυπλοκότητας που συνεπάγεται η πραγματοποίηση του εγχειρήματος αυτού σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

3.7. Απόφαση σχετικά με το παραδεκτό των προτεινόμενων πρωτοβουλιών πολιτών (άρθρο 8)

Η πρόταση προβλέπει ότι ο διοργανωτής μιας πρωτοβουλίας πρέπει να υποβάλει αίτηση στην Επιτροπή για την έκδοση απόφασης σχετικά με το παραδεκτό της πρωτοβουλίας αφού πρώτα συγκεντρώσει 300.000 δηλώσεις υποστήριξης προερχόμενες από τρία τουλάχιστον διαφορετικά κράτη μέλη.

Τα κατώτατα όρια που επιλέγονται για τον έλεγχο του παραδεκτού αντιστοιχούν σε γενικές γραμμές στο ένα τρίτο των τελικών ορίων που απαιτούνται για την υποβολή μιας πρωτοβουλίας στην Επιτροπή. Για τον σκοπό αυτό, απαιτούνται τουλάχιστον ένα εκατομμύριο δηλώσεις υποστήριξης προερχόμενες από το ένα τρίτο τουλάχιστον των κρατών μελών. Μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί ότι το ένα τρίτο

των ορίων αυτών εξασφαλίζει ένα αρκούντως αντιπροσωπευτικό δείγμα προκειμένου να ενεργοποιηθεί ο έλεγχος του παραδεκτού μιας πρωτοβουλίας.

Η Επιτροπή θα έχει δύο μήνες στη διάθεσή της για να εκτιμήσει την κατάσταση και να αποφασίσει αν η πρωτοβουλία υπάγεται στις αρμοδιότητές της και αν αφορά ζήτημα για το οποίο μπορεί να εκδοθεί νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών.

Η προσέγγιση αυτή αντικατοπτρίζει την ανάγκη που διατυπώθηκε κατά τη διαβούλευση να ελέγχεται σε προγενέστερο στάδιο το παραδεκτό μιας πρωτοβουλίας από νομική άποψη, πριν συγκεντρωθούν όλες οι δηλώσεις υποστήριξης και πριν ζητηθεί από τα κράτη μέλη να τις ελέγξουν. Δεν προβλέπει, ωστόσο, τον έλεγχο του παραδεκτού κατά την έναρξη πριν από την καταχώριση των πρωτοβουλιών, δεδομένου ότι μείζων στόχος είναι η προώθηση του δημόσιου διαλόγου για τα ευρωπαϊκά θέματα, ακόμη και αν μια πρωτοβουλία δεν υπάγεται τελικά στις νομικές αρμοδιότητες της Επιτροπής. Εξάλλου, η επιλεγείσα προσέγγιση αποφεύγει να δώσει την εντύπωση ότι η Επιτροπή έχει γνωμοδοτήσει ευνοϊκά για το καθαυτό περιεχόμενο μιας πρωτοβουλίας πριν από τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης. Η προσέγγιση αυτή θα απάλλασσε επίσης τα κράτη μέλη από τον διοικητικό φόρτο που τα βαρύνει η διενέργεια ελέγχων σχετικά με τις δηλώσεις υποστήριξης υπέρ πρωτοβουλιών οι οποίες δεν κρίνονται τελικά παραδεκτές.

3.8. Απαιτήσεις για τον έλεγχο και την εξακρίβωση της γνησιότητας των δηλώσεων υποστήριξης (άρθρο 9)

Για να περιοριστεί ο διοικητικός φόρτος των κρατών μελών, η πρόταση τους παρέχει τη δυνατότητα να αποφασίζουν τα ίδια όσον αφορά τους ελέγχους που θα διενεργήσουν προκειμένου να εξακριβώσουν την εγκυρότητα των δηλώσεων υποστήριξης που έχουν συγκεντρωθεί σχετικά με πρωτοβουλία που έχει χαρακτηριστεί παραδεκτή. Παρά ταύτα, οι έλεγχοι αυτοί θα πρέπει να είναι οι ενδεδειγμένοι ώστε να επιτρέπουν την πιστοποίηση του αριθμού των δηλώσεων υποστήριξης που έχουν ληφθεί για το συγκεκριμένο κράτος μέλος και θα πρέπει να διενεργούνται εντός προθεσμίας τριών μηνών. Η προσέγγιση αυτή θα δώσει, για παράδειγμα, τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να διενεργούν ενδεικτικούς ελέγχους· πρόκειται για το σύστημα ελέγχου που χρησιμοποιούν τα περισσότερα κράτη μέλη για τις εθνικές πρωτοβουλίες πολιτών.

3.9. Εξέταση των πρωτοβουλιών πολιτών από την Επιτροπή (άρθρο 11)

Η πρόταση προβλέπει ότι η Επιτροπή θα έχει στη διάθεσή της 4 μήνες για να εξετάσει μια πρωτοβουλία πολιτών που έχει τυπικά υποβληθεί στην Επιτροπή σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού. Η προσέγγιση αυτή έτυχε γενικής υποστήριξης κατά τη διαβούλευση. Εν συνεχεία, η Επιτροπή θα πρέπει να εκθέσει τα συμπεράσματά της σχετικά με την πρωτοβουλία, καθώς και με τις ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί, σε ανακοίνωση η οποία θα κοινοποιηθεί στον

διοργανωτή, καθώς και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο· τέλος η ανακοίνωση θα δημοσιευτεί.

3.10. Προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 12)

Επιδίωξη της πρότασης είναι να κατοχυρώνεται πλήρως η προστασία των δεδομένων, κατά τη διοργάνωση και την παρακολούθηση της πρωτοβουλίας πολιτών, από όλους τους εμπλεκόμενους: τον διοργανωτή, τα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Κατά την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατ'εφαρμογή του παρόντος κανονισμού εφαρμόζονται οι διατάξεις της οδηγίας 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών¹⁹⁷ και ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών¹⁹⁸. Κρίθηκε, ωστόσο, αναγκαίο, για την αποφυγή κάθε αμφιβολίας, να ορίζεται ο διοργανωτής της πρωτοβουλίας πολιτών ως υπεύθυνος επεξεργασίας δεδομένων κατά την έννοια της οδηγίας 95/46/ΕΚ και να καθορίζεται η μέγιστη περίοδος διατήρησης των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που συγκεντρώνονται στο πλαίσιο μιας πρωτοβουλίας πολιτών. Εξάλλου, μολονότι οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 95/46/ΕΚ περί ενδίκων μέσων, ευθύνης και κυρώσεων εφαρμόζονται πλήρως όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων η οποία διενεργείται κατ'εφαρμογή του παρόντος κανονισμού, κρίθηκε επίσης αναγκαίο να μεριμνούν τα κράτη μέλη ώστε οι διοργανωτές των πρωτοβουλιών πολιτών να υπέχουν ευθύνη, σύμφωνα με το αστικό ή το ποινικό τους δίκαιο, για παραβάσεις του κανονισμού.

3.11. Αναθεώρηση των παραρτημάτων και ρήτρα επανεξέτασης (άρθρα 16 και 21)

Λόγω της απουσίας σε επίπεδο ΕΕ κάθε εμπειρίας σχετικά με αυτό το μέσο συμμετοχικής δημοκρατίας, η πρόταση προβλέπει ρήτρα επανεξέτασης, βάσει της οποίας η Επιτροπή θα πρέπει μετά την πάροδο πέντε ετών να υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού.

Επίσης, έχοντας υπόψη ότι ενδέχεται να απαιτηθούν ορισμένες τεχνικές προσαρμογές στα παραρτήματα του κανονισμού, ιδίως βάσει της εμπειρίας, η πρόταση χορηγεί στην Επιτροπή τη δυνατότητα να τροποποιεί τα παραρτήματα μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, σύμφωνα με το άρθρο 290 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Επιτροπή πράγματι θεωρεί ότι οι προσαρμογές αυτές δεν θα αιτιολογούσαν πλήρη νομοθετική πρόταση και ότι συνεπώς δικαιολογείται η χρήση εξουσιοδοτήσεων.

¹⁹⁷ ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31.

¹⁹⁸ ΕΕ L 8 της 12.01.2001, σ. 1.

Πρόταση
**ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**
σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 24 πρώτη παράγραφος,

την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής¹⁹⁹,

τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών²⁰⁰,

Μετά από διαβούλευση με τον Ευρωπαίο Επόπτη Προστασίας Δεδομένων²⁰¹,

Αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Η συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενισχύει την ιθαγένεια της Ένωσης και βελτιώνει περαιτέρω τη δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης προβλέποντας, μεταξύ άλλων, ότι κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης και ότι πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών.

(2) Η συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει να εγκρίνουν τις διατάξεις που θεσπίζουν τις διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας πολιτών.

(3) Αυτές οι διαδικασίες και προϋποθέσεις θα πρέπει να είναι σαφείς, απλές, εύχρηστες και ανάλογες με τον χαρακτήρα της πρωτοβουλίας πολιτών.

¹⁹⁹ ΕΕ C, , σ. .

²⁰⁰ ΕΕ C, , σ. .

²⁰¹ ΕΕ C, , σ. .

(4) Θα πρέπει επίσης να κατοχυρώνουν ότι οι προϋποθέσεις που ισχύουν για τους πολίτες της Ένωσης όσον αφορά την υποστήριξη των πρωτοβουλιών πολιτών είναι παρόμοιες ανεξάρτητα από το κράτος μέλος καταγωγής τους.

(5) Επιβάλλεται ο καθορισμός του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών από τα οποία πρέπει να προέρχονται οι πολίτες. Προκειμένου να κατοχυρωθεί ότι μία πρωτοβουλία πολιτών είναι αντιπροσωπευτική ενός κοινού σε όλη την Ένωση συμφέροντος, ο αριθμός αυτός θα πρέπει να οριστεί στο ένα τρίτο των κρατών μελών.

(6) Προς τούτο, κρίνεται επίσης ενδεδειγμένο να καθοριστεί ο ελάχιστος αριθμός πολιτών που θα προέρχεται από το καθένα από αυτά τα κράτη μέλη. Προκειμένου να εξασφαλιστούν ανάλογες προϋποθέσεις για τους πολίτες που υποστηρίζουν μια πρωτοβουλία πολιτών, τα ελάχιστα αυτά όρια θα πρέπει να είναι κατά φθίνουσα τάξη ανάλογα με το μέγεθος κάθε κράτους μέλους. Για να υπάρχει σαφήνεια, θα πρέπει να οριστούν για κάθε κράτος μέλος σε παράρτημα του παρόντος κανονισμού.

(7) Κρίνεται ενδεδειγμένος ο καθορισμός ελάχιστου ορίου ηλικίας για την υποστήριξη μιας πρωτοβουλίας πολιτών. Το όριο αυτό θα πρέπει να αντιστοιχεί στην ηλικία απόκτησης δικαιώματος ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

(8) Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή και η διαφάνεια σε σχέση με τις προτεινόμενες πρωτοβουλίες πολιτών, θα πρέπει να είναι υποχρεωτική η καταχώριση των πρωτοβουλιών σε ένα δικτυακό τόπο που θα διαθέσει για τον σκοπό αυτό η Επιτροπή πριν από τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δηλώσεων υποστήριξης από τους πολίτες· οι προτάσεις που είναι καταχρηστικές ή στερούνται σοβαρότητας δεν θα πρέπει να καταχωρίζονται και η Επιτροπή θα πρέπει να απορρίπτει την καταχώριση προτάσεων κατάφωρα αντίθετων με τις αξίες της Ένωσης. Η Επιτροπή θα πρέπει να αντιμετωπίζει την καταχώριση σύμφωνα με τις γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης.

(9) Ο διοργανωτής μιας προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών θα πρέπει να είναι υπεύθυνος για τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δηλώσεων υποστήριξης από τους πολίτες.

(10) Θα πρέπει να προβλέπεται η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης τόσο σε έντυπη όσο και σε ηλεκτρονική μορφή. Τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης θα πρέπει να διαθέτουν επαρκή χαρακτηριστικά ασφαλείας ώστε να διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, ότι το φυσικό πρόσωπο μπορεί να ταυτοποιηθεί και ότι τα δεδομένα αποθηκεύονται με ασφάλεια. Προς τούτο, θα πρέπει να κληθεί η Επιτροπή να θεσπίσει αναλυτικές τεχνικές προδιαγραφές για τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης.

(11) Ενδείκνυται ο έλεγχος από τα κράτη μέλη της συμμόρφωσης των επιγραμμικών συστημάτων συγκέντρωσης με τις απαιτήσεις του παρόντος κανονισμού.

(12) Εξάλλου, είναι σκόπιμο να διασφαλίζεται εντός καθορισμένης προθεσμίας η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης για τις πρωτοβουλίες πολιτών. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι προτεινόμενες πρωτοβουλίες πολιτών παραμένουν επίκαιρες, και να λαμβάνεται παράλληλα υπόψη η πολυπλοκότητα της συγκέντρωσης δηλώσεων υποστήριξης σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, η προθεσμία δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους 12 μήνες από την ημερομηνία καταχώρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας.

(13) Η Επιτροπή θα πρέπει να αποφασίζει για το παραδεκτό των προτεινόμενων πρωτοβουλιών σε αρκετά πρώιμο στάδιο. Ο διοργανωτής θα πρέπει συνεπώς να ζητά την έκδοση σχετικής απόφασης μετά τη συγκέντρωση 300.000 δηλώσεων υποστήριξης για την προτεινόμενη πρωτοβουλία από πολίτες προερχόμενους από τουλάχιστον τρία κράτη μέλη.

(14) Η Επιτροπή, εντός δύο μηνών από την παραλαβή της αίτησης από τον διοργανωτή, θα πρέπει να εκδώσει απόφαση σχετικά με το παραδεκτό της πρωτοβουλίας. Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών θα πρέπει να θεωρείται παραδεκτή εφόσον υπάγεται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και αφορά θέμα για το οποίο μπορεί να εγκριθεί νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών.

(15) Θα πρέπει να προβλεφθεί ότι, εφόσον η πρωτοβουλία πολιτών έχει λάβει τις απαραίτητες δηλώσεις υποστήριξης και εφόσον έχει κριθεί παραδεκτή, κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο των δηλώσεων υποστήριξης που συγκεντρώθηκαν από δικούς του πολίτες. Λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη περιορισμού του διοικητικού τους φόρτου, τα κράτη μέλη θα πρέπει, εντός τριών μηνών, να διενεργήσουν τους ελέγχους βάσει των κατάλληλων επαληθεύσεων και να εκδώσουν έγγραφο που να πιστοποιεί τον αριθμό των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης που έχουν λάβει.

(16) Πριν υποβάλουν μια πρωτοβουλία πολιτών στην Επιτροπή, οι διοργανωτές θα πρέπει να έχουν εξασφαλίσει ότι πληρούνται όλες οι σχετικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό.

(17) Η Επιτροπή θα πρέπει, εντός τεσσάρων μηνών, να εξετάσει την πρωτοβουλία πολιτών και να εκθέσει τα συμπεράσματά της, καθώς και τις ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί.

(18) 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 αυτών²⁰². Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να διευκρινιστεί ότι ο διοργανωτής των πρωτοβουλιών

²⁰² ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31.

πολιτών και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών είναι οι υπεύθυνοι επεξεργασίας δεδομένων κατά την έννοια της οδηγίας 95/46/ΕΚ και να καθοριστεί η μέγιστη περίοδος διατήρησης των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που συγκεντρώνονται στο πλαίσιο μιας πρωτοβουλίας πολιτών. Οι διοργανωτές, υπό την ιδιότητα των υπεύθυνων επεξεργασίας δεδομένων, πρέπει να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την τήρηση των υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία 95/46/ΕΚ, ιδίως εκείνων που αφορούν τη νομιμότητα της επεξεργασίας, την ασφάλεια των δραστηριοτήτων επεξεργασίας και παροχής πληροφοριών, καθώς και τα δικαιώματα ενός προσώπου όσον αφορά την πρόσβασή του στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν, καθώς και όσον αφορά τη διόρθωση και απαλοιφή τους.

(19) Οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 95/46/ΕΚ περί ενδίκων μέσων, ευθύνης και κυρώσεων εφαρμόζονται πλήρως όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων η οποία διενεργείται κατ'εφαρμογή του παρόντος κανονισμού. Εξάλλου, τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν ώστε οι διοργανωτές πρωτοβουλιών πολιτών να υπέχουν ευθύνη δυνάμει του αστικού ή ποινικού δικαίου τους για παραβάσεις του παρόντος κανονισμού και συναφή θέματα.

(20) Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών²⁰³ εφαρμόζεται πλήρως στην επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από την Επιτροπή κατ'εφαρμογή του παρόντος κανονισμού.

(21) Η Επιτροπή θα πρέπει να εξουσιοδοτηθεί να εγκρίνει πράξεις κατ'εξουσιοδότηση σύμφωνα με το άρθρο 290 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την τροποποίηση των παραρτημάτων του παρόντος κανονισμού.

(22) Τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού θα πρέπει να εγκριθούν σύμφωνα με την απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή²⁰⁴.

(23) Η Επιτροπή θα πρέπει να υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού πέντε έτη μετά την έναρξη ισχύος του.

(24) 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, το οποίο αναφέρει ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν,

²⁰³ ΕΕ L 8 της 12.01.2001, σ. 1.

²⁰⁴ ΕΕ L 184 της 17.7.1999, σ. 23.

ΕΞΕΔΩΣΑΝ ΤΟΝ ΠΑΡΟΝΤΑ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ:

Άρθρο 1

Αντικείμενο

Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση πρωτοβουλίας πολιτών όπως προβλέπεται στο άρθρο 11 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στο άρθρο 24 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 2

Ορισμοί

Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1. Ως «πρωτοβουλία πολιτών» νοείται πρωτοβουλία η οποία υποβάλλεται στην Επιτροπή σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, με την οποία η Επιτροπή καλείται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Επιτροπής για την εφαρμογή των συνθηκών· την πρωτοβουλία υποστηρίζουν με την έγκυρη υπογραφή τους τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες προερχόμενοι από το ένα τρίτο τουλάχιστον των κρατών μελών.
2. Ως «υπογράφωντες» νοούνται οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν υποστηρίξει μια συγκεκριμένη πρωτοβουλία πολιτών με τη συμπλήρωση σχετικής δήλωσης υποστήριξης.
3. Ως «διοργανωτής» νοείται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση και υποβολή της πρωτοβουλίας πολιτών στην Επιτροπή.

Άρθρο 3

Απαιτήσεις για τον διοργανωτή και τους υπογράφοντες

1. Σε περίπτωση που ο διοργανωτής είναι φυσικό πρόσωπο, θα πρέπει να είναι πολίτης της Ένωσης και να βρίσκεται σε ηλικία που να του παρέχει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε περίπτωση που ο διοργανωτής είναι νομικό πρόσωπο ή οργάνωση θα πρέπει να είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος. Οι οργανώσεις που δεν διαθέτουν νομική προσωπικότητα δυνάμει της οικείας εθνικής νομοθεσίας διαθέτουν εκπροσώπους που έχουν την ικανότητα να αναλάβουν νομικές δεσμεύσεις για λογαριασμό τους και οι οποίοι αναλαμβάνουν την ευθύνη.

2. Για να μπορούν να υποστηρίξουν μία προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών, οι υπογράφωντες θα πρέπει να είναι πολίτες της Ένωσης και να βρίσκονται σε ηλικία που να τους παρέχει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Άρθρο 4

Καταχώριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών

1. Πριν από την έναρξη της συγκέντρωσης των δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες σχετικά με προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών, ο διοργανωτής οφείλει να καταχωρίσει την πρωτοβουλία στην Επιτροπή, παρέχοντας τις πληροφορίες που αναφέρονται στο παράρτημα II, ιδίως σχετικά με το αντικείμενο και τους στόχους, καθώς και με τις πηγές χρηματοδότησης και στήριξης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών. Οι πληροφορίες αυτές παρέχονται σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, σε επιγραμμικό μητρώο το οποίο διατίθεται ειδικά για τον σκοπό αυτό από την Επιτροπή (στο εξής «το μητρώο»).
2. Με εξαίρεση τις περιπτώσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 3 και 4, η Επιτροπή καταχωρίζει χωρίς καθυστέρηση την προτεινόμενη πρωτοβουλία με ενιαίο αριθμό μητρώου και αποστέλλει βεβαίωση της καταχώρισης στον διοργανωτή.
3. Δεν θα καταχωρίζονται οι προτεινόμενες πρωτοβουλίες πολιτών οι οποίες εύλογα μπορούν να θεωρηθούν ακατάλληλες διότι είναι καταχρηστικές ή στερούνται σοβαρότητας.
4. Η Επιτροπή απορρίπτει την καταχώριση προτεινόμενων πρωτοβουλιών πολιτών οι οποίες είναι κατάφωρα αντίθετες με τις αξίες της Ένωσης.
5. Οι προτεινόμενες πρωτοβουλίες πολιτών που έχουν καταχωρισθεί δημοσιεύονται στο μητρώο.

Άρθρο 5

Διαδικασίες και προϋποθέσεις για τη συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης

1. Ο διοργανωτής είναι υπεύθυνος για τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες σχετικά με προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών που έχει καταχωρισθεί σύμφωνα με το άρθρο 4.

Για τον σκοπό αυτό μπορούν να χρησιμοποιούνται μόνο τα έντυπα των δηλώσεων υποστήριξης που ακολουθούν το υπόδειγμα του παραρτήματος III. Ο διοργανωτής συμπληρώνει τα έντυπα όπως αναφέρεται στο παράρτημα III πριν ξεκινήσει η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες. Οι πληροφορίες που παρέχονται στα έντυπα αντιστοιχούν στις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στο μητρώο.

2. Ο διοργανωτής μπορεί να συγκεντρώσει τις δηλώσεις υποστήριξης σε έντυπη μορφή ή ηλεκτρονικά. Σε περίπτωση που η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης γίνει ηλεκτρονικά, εφαρμόζεται το άρθρο 6.

3. Οι υπογράφωντες πρέπει να συμπληρώσουν τα έντυπα των δηλώσεων υποστήριξης που θέτει στη διάθεσή τους ο διοργανωτής.

Οι υπογράφωντες μπορούν να υποστηρίξουν μόνο μία φορά μια συγκεκριμένη πρωτοβουλία πολιτών.

4. Όλες οι δηλώσεις υποστήριξης συγκεντρώνονται μετά την ημερομηνία καταχώρισης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας και εντός προθεσμίας που δεν υπερβαίνει τους 12 μήνες.

Άρθρο 6

Επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης

1. Σε περίπτωση που η συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης γίνεται ηλεκτρονικά, τα δεδομένα που λαμβάνονται μέσω του επιγραμμικού συστήματος συγκέντρωσης αποθηκεύονται στο έδαφος του κράτους μέλους. Σε περίπτωση που η συγκέντρωση γίνεται ηλεκτρονικά, το υπόδειγμα των εντύπων των δηλώσεων υποστήριξης μπορεί να προσαρμοστεί ανάλογα.

2. Πριν από την έναρξη της συγκέντρωσης δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες, ο διοργανωτής εξασφαλίζει ότι το επιγραμμικό σύστημα που χρησιμοποιείται για τον σκοπό αυτό τηρεί τις διατάξεις της παραγράφου 4. Ο διοργανωτής μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να ζητήσει από την οικεία αρμόδια αρχή του κράτους μέλους στο οποίο έχουν συγκεντρωθεί ή πρόκειται να αποθηκευτούν τα δεδομένα, να πιστοποιήσει ότι το επιγραμμικό σύστημα συγκέντρωσης πληροί τις σχετικές διατάξεις. Ο διοργανωτής ζητά, σε κάθε περίπτωση, την πιστοποίηση πριν υποβάλει προς έλεγχο τις δηλώσεις υποστήριξης σύμφωνα με το άρθρο 9.

3. Εφόσον το επιγραμμικό σύστημα συγκέντρωσης πληροί τις διατάξεις που αναφέρονται στην παράγραφο 4, η οικεία αρμόδια αρχή εκδίδει εντός μηνός πιστοποιητικό σύμφωνα με το υπόδειγμα του παραρτήματος IV. Μέχρι να εγκριθούν οι τεχνικές προδιαγραφές που αναφέρονται στην παράγραφο 5, η αρμόδια αρχή εφαρμόζει τις κατάλληλες εθνικές τεχνικές προδιαγραφές για την εκτίμηση της συμμόρφωσης του επιγραμμικού συστήματος συγκέντρωσης με την παράγραφο 4.

Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τα πιστοποιητικά που εκδίδουν οι αρμόδιες αρχές άλλων κρατών μελών.

4. Τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης διαθέτουν τα κατάλληλα χαρακτηριστικά ασφαλείας καθώς και τα κατάλληλα τεχνικά χαρακτηριστικά ώστε να διασφαλίζουν ότι:

α) μόνο τα φυσικά πρόσωπα μπορούν να υποβάλουν έντυπο δήλωσης υποστήριξης ηλεκτρονικά,

β) η ταυτότητα του προσώπου μπορεί να ελεγχθεί,

γ) τα δεδομένα που παρέχονται ηλεκτρονικά αποθηκεύονται με ασφάλεια, ώστε να διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, ότι δεν είναι δυνατό να τροποποιηθούν ούτε να χρησιμοποιηθούν για σκοπό άλλον πέραν της αναφερόμενης υποστήριξης της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας πολιτών και να προστατεύονται τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα από τυχαία ή παράνομη καταστροφή, τυχαία απώλεια, αλλοίωση, απαγορευμένη διάδοση ή πρόσβαση,

δ) το σύστημα μπορεί να δημιουργήσει ατομικές δηλώσεις υποστήριξης σε μορφή σύμφωνη με το υπόδειγμα του παραρτήματος ΙΙΙ, ώστε να επιτρέπει τον έλεγχο από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 2.

5. Εντός 12 μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή θεσπίζει τεχνικές προδιαγραφές για την εφαρμογή της παραγράφου 4, σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 19 παράγραφος 2.

Άρθρο 7

Ελάχιστος αριθμός υπογράφων ανά κράτος μέλος

1. Οι υπογράφωντες πρωτοβουλία πολιτών προέρχονται από το ένα τρίτο τουλάχιστον των κρατών μελών.

2. Στο ένα τρίτο των κρατών μελών οι υπογράφωντες ανέρχονται τουλάχιστον στον ελάχιστο αριθμό πολιτών που προβλέπεται στο παράρτημα Ι.

3. Θεωρείται ότι οι πολίτες αυτοί προέρχονται από το κράτος μέλος το οποίο εξέδωσε το έγγραφο αναγνώρισης που αναφέρεται στη δήλωση υποστήριξης που έχουν υπογράψει.

Άρθρο 8

Απόφαση για το παραδεκτό προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών

1. Μετά τη συγκέντρωση 300.000 δηλώσεων υποστήριξης, σύμφωνα με το άρθρο από πολίτες προερχόμενους από τρία τουλάχιστον κράτη μέλη, ο διοργανωτής υποβάλλει στην Επιτροπή αίτηση για την έκδοση απόφασης σχετικά με το παραδεκτό της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών. Για τον σκοπό αυτό, ο διοργανωτής χρησιμοποιεί το έντυπο του παραρτήματος V.

2. Η Επιτροπή, εντός δύο μηνών από την παραλαβή της αίτησης που αναφέρεται στην παράγραφο 1, εκδίδει απόφαση για το παραδεκτό της πρωτοβουλίας. Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών θεωρείται παραδεκτή εφόσον πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) αφορά ζήτημα για το οποίο μπορεί να εκδοθεί νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών και

β) η υποβολή της πρότασης υπάγεται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής.

3. Η απόφαση που αναφέρεται στην παράγραφο 2 γνωστοποιείται στον διοργανωτή της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών και δημοσιεύεται.

Άρθρο 9

Διατάξεις για τον έλεγχο και την πιστοποίηση των δηλώσεων υποστήριξης από τα κράτη μέλη

1. Μετά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δηλώσεων υποστήριξης από τους υπογράφοντες σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 7, και εφόσον η Επιτροπή έχει αποφασίσει ότι μια προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών είναι παραδεκτή σύμφωνα με το άρθρο 8, ο διοργανωτής υποβάλλει τις δηλώσεις υποστήριξης, σε έντυπη ή σε ηλεκτρονική μορφή, προς έλεγχο και πιστοποίηση στις οικείες αρμόδιες αρχές που προβλέπονται στο άρθρο 14. Για τον σκοπό αυτό ο διοργανωτής χρησιμοποιεί το έντυπο του παραρτήματος VI.

Ο διοργανωτής υποβάλλει τις δηλώσεις υποστήριξης στο κράτος μέλος που εξέδωσε το έγγραφο αναγνώρισης που αναφέρεται στη δήλωση.

2. Οι αρμόδιες αρχές, εντός προθεσμίας που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες, ελέγχουν τις διαβιβασθείσες δηλώσεις υποστήριξης, βάσει των κατάλληλων ελέγχων, και παραδίδουν στον διοργανωτή πιστοποιητικό σύμφωνα με το υπόδειγμα του παραρτήματος VII, στο οποίο πιστοποιείται ο αριθμός των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης για το εν λόγω κράτος μέλος.

3. Το πιστοποιητικό που προβλέπεται στην παράγραφο 2 εκδίδεται δωρεάν.

Άρθρο 10

Υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών στην Επιτροπή

Μετά την παραλαβή των πιστοποιητικών που προβλέπονται στο άρθρο 9 παράγραφος 2, και εφόσον πληρούνται όλες οι σχετικές διαδικασίες και προϋποθέσεις που αναφέρονται στον παρόντα κανονισμό, ο διοργανωτής μπορεί να υποβάλει την πρωτοβουλία πολιτών στην Επιτροπή.

Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, ο διοργανωτής χρησιμοποιεί το έντυπο του παραρτήματος VIII και υποβάλλει το συμπληρωμένο έντυπο μαζί με αντίγραφα, σε έντυπη ή ηλεκτρονική μορφή, των πιστοποιητικών που αναφέρονται στην πρώτη παράγραφο ανωτέρω.

Η Επιτροπή δύναται να ζητήσει τα πρωτότυπα των εν λόγω πιστοποιητικών.

Άρθρο 11

Διαδικασία για την εξέταση πρωτοβουλίας πολιτών από την Επιτροπή

1. Σε περίπτωση που η Επιτροπή λάβει πρωτοβουλία πολιτών σύμφωνα με το άρθρο 10:

α) δημοσιεύει χωρίς καθυστέρηση την πρωτοβουλία πολιτών στον δικτυακό της τόπο

β) εξετάζει την πρωτοβουλία πολιτών και, εντός 4 μηνών, εκθέτει σε ανακοίνωση τα συμπεράσματά της σχετικά με την πρωτοβουλία, τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί και την αιτιολόγησή τους.

2. Η ανακοίνωση που αναφέρεται στην παράγραφο 1 στοιχείο β) κοινοποιείται στον διοργανωτή της πρωτοβουλίας πολιτών, καθώς και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο· επίσης η ανακοίνωση δημοσιεύεται.

Άρθρο 12

Προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

Κατά την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σύμφωνα με τον κανονισμό, ο διοργανωτής της πρωτοβουλίας πολιτών και οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους τηρούν την οδηγία 95/46/EK, καθώς και τις εθνικές διατάξεις που εκδόθηκαν μετά την ενσωμάτωσή της στο εθνικό δίκαιο.

Ο διοργανωτής της πρωτοβουλίας πολιτών και οι αρμόδιες αρχές που ορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 2, για τους σκοπούς της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, θεωρούνται οι υπεύθυνοι επεξεργασίας των δεδομένων σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχείο δ) της οδηγίας 95/46/EK.

Ο διοργανωτής καταστρέφει όλες τις δηλώσεις υποστήριξης που έχει λάβει σχετικά με συγκεκριμένη πρωτοβουλία πολιτών, καθώς και κάθε σχετικό αντίγραφο το αργότερο ένα μήνα μετά την υποβολή της πρωτοβουλίας στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 10 ή 18 μήνες μετά την ημερομηνία καταχώρισης προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών, ανάλογα με το ποια πράξη προηγείται χρονικά.

Η αρμόδια αρχή καταστρέφει όλες τις δηλώσεις υποστήριξης και τα αντίγραφά τους τα οποία έλαβε για τη διενέργεια του ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 2, το αργότερο ένα μήνα μετά την έκδοση του αναφερόμενου πιστοποιητικού.

Ο διοργανωτής λαμβάνει τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τυχαία ή παράνομη καταστροφή, τυχαία απώλεια, αλλοίωση, απαγορευμένη διάδοση ή πρόσβαση, ιδίως αν η επεξεργασία περιλαμβάνει διαβίβαση των δεδομένων μέσω δικτύου, και από κάθε άλλη μορφή αθέμιτης επεξεργασίας.

Άρθρο 13

Ευθύνη

Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι διοργανωτές που κατοικούν ή είναι εγκατεστημένοι στο έδαφός τους να υπέχουν ευθύνη δυνάμει του αστικού ή ποινικού δικαίου τους για παραβάσεις του παρόντος κανονισμού και ιδίως για:

- α) ψευδείς δηλώσεις εκ μέρους των διοργανωτών
- β) μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις όσον αφορά τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης
- γ) δόλια χρησιμοποίηση των δεδομένων.

Άρθρο 14

Αρμόδιες αρχές των κρατών μελών

1. Με σκοπό την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 3, τα κράτη μέλη ορίζουν αρμόδιες αρχές υπεύθυνες για την έκδοση του προβλεπόμενου πιστοποιητικού.
2. Για την εφαρμογή του άρθρου 9 παράγραφος 2, κάθε κράτος μέλος διορίζει μια αρμόδια αρχή υπεύθυνη για τον συντονισμό της διαδικασίας ελέγχου των δηλώσεων υποστήριξης και για τη χορήγηση των προβλεπόμενων πιστοποιητικών.
3. Το αργότερο τρεις μήνες από την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή τα ονόματα και τις διευθύνσεις των αρμόδιων αρχών.
4. Η Επιτροπή δημοσιεύει τον κατάλογο των αρμόδιων αρχών.

Άρθρο 15

Τροποποίηση των παραρτημάτων

Η Επιτροπή μπορεί να εγκρίνει, μέσω πράξεων κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με τα άρθρα 16, 17 και 18, τροποποιήσεις των παραρτημάτων του παρόντος κανονισμού.

Άρθρο 16

Άσκηση της εξουσιοδότησης

1. Οι εξουσίες για την έκδοση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο 15 ανατίθενται στην Επιτροπή επ' αόριστον.
2. Η Επιτροπή, μόλις εκδώσει μια κατ' εξουσιοδότηση πράξη, την κοινοποιεί ταυτόχρονα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.
3. Οι εξουσίες για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που ανατίθενται στην Επιτροπή υπόκεινται στις προϋποθέσεις που καθορίζονται στα άρθρα 17 και 18.

Άρθρο 17

Ανάκληση της εξουσιοδότησης

1. Η κατά το άρθρο 15 εξουσιοδότηση μπορεί να ανακληθεί ανά πάσα στιγμή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο.

2. Το θεσμικό όργανο που έχει κινήσει εσωτερική διαδικασία προκειμένου να αποφασιστεί κατά πόσο θα ανακληθεί η εξουσιοδότηση ενημερώνει το άλλο θεσμικό όργανο και την Επιτροπή, σε εύλογο χρονικό διάστημα πριν από τη λήψη της τελικής απόφασης, αναφέροντας τις υπό εξουσιοδότηση εξουσίες που ενδέχεται να αποτελέσουν αντικείμενο ανάκλησης, καθώς και τους λόγους της εν λόγω ανάκλησης.

3. Η απόφαση ανάκλησης περατώνει την ανάθεση εξουσιών που προσδιορίζονται στην απόφαση. Αρχίζει να ισχύει αμέσως ή σε μεταγενέστερη ημερομηνία η οποία καθορίζεται. Δεν επηρεάζει την εγκυρότητα των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων που ισχύουν ήδη. Δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Άρθρο 18

Διατύπωση αντιρρήσεων έναντι των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δύνανται να διατυπώσουν αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης εντός δύο μηνών από την ημερομηνία κοινοποίησης. Με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου η εν λόγω περίοδος μπορεί να παραταθεί κατά ένα μήνα.

2. Αν, κατά την εκπνοή της περιόδου αυτής, δεν διατυπωθούν αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης ούτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ούτε από το Συμβούλιο, η κατ'εξουσιοδότηση πράξη δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* και τίθεται σε ισχύ κατά την ημερομηνία που προβλέπεται στις διατάξεις της.

Η κατ'εξουσιοδότηση πράξη μπορεί να δημοσιευτεί στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* και να τεθεί σε ισχύ πριν από την εκπνοή της εν λόγω περιόδου αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν αμφότερα ενημερώσει την Επιτροπή για την πρόθεσή τους να μη διατυπώσουν αντιρρήσεις.

3. Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο διατυπώσουν αντιρρήσεις σχετικά με μια κατ'εξουσιοδότηση πράξη, η πράξη δεν τίθεται σε ισχύ. Το θεσμικό όργανο που διατυπώνει αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης εκθέτει τους σχετικούς λόγους.

Άρθρο 19

Επιτροπή

1. Για την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 5, η Επιτροπή επικουρείται από επιτροπή.

2. Στις περιπτώσεις που γίνεται μνεία της παρούσας παραγράφου, εφαρμόζονται τα άρθρα 5 και 7 της απόφασης 1999/468/ΕΚ, τηρουμένων των διατάξεων του άρθρου 8.

Η προθεσμία που προβλέπεται στο άρθρο 5 παράγραφος 6 της απόφασης 1999/468/ΕΚ ανέρχεται σε τρεις μήνες.

Άρθρο 20

Κοινοποίηση εθνικών μέτρων

Κάθε κράτος μέλος κοινοποιεί στην Επιτροπή τις ειδικές διατάξεις που θεσπίζει για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού.

Η Επιτροπή ενημερώνει σχετικά τα άλλα κράτη μέλη .

Άρθρο 21

Ρήτρα επανεξέτασης

Μετά την πάροδο πέντε ετών από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του.

Άρθρο 22

Έναρξη ισχύος και εφαρμογή

Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* .

Ο παρών κανονισμός είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.

Βρυξέλλες,

Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ο Πρόεδρος

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Ελάχιστος αριθμός υπογραφών ανά κράτος μέλος

Αυστρία	14250
Βέλγιο	16500
Βουλγαρία	13500
Κύπρος	4500
Τσεχική Δημοκρατία	16500
Δανία	9750
Εσθονία	4500
Φινλανδία	9750
Γαλλία	55500
Γερμανία	72000
Ελλάδα	16500
Ουγγαρία	16500
Ιρλανδία	9000
Ιταλία	54750
Λετονία	6750
Λιθουανία	9000
Λουξεμβούργο	4500
Μάλτα	4500
Κάτω Χώρες	19500
Πολωνία	38250
Πορτογαλία	16500
Ρουμανία	24750
Σλοβακική Δημοκρατία	9750
Σλοβενία	6000
Ισπανία	40500
Σουηδία	15000
Ηνωμένο Βασίλειο	54750

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Απαιτούμενες πληροφορίες για την καταχώριση προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών

Οι ακόλουθες πληροφορίες παρέχονται με σκοπό την καταχώριση μιας προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών στο μητρώο της Επιτροπής:

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

2. Το αντικείμενο, το οποίο δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 200 χαρακτήρες.
3. Η περιγραφή των στόχων της πρότασης για την οποία καλείται να αναλάβει δράση η Επιτροπή, η οποία δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 500 χαρακτήρες.
4. Η νομική βάση των συνθηκών που θα επιτρέψει στην Επιτροπή να αναλάβει δράση.
5. Το πλήρες όνομα, η ταχυδρομική και η ηλεκτρονική διεύθυνση του διοργανωτή ή, σε περίπτωση νομικής οντότητας ή οργάνωσης, του νόμιμου εκπροσώπου του.
7. Όλες οι πηγές χρηματοδότησης και υποστήριξης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών κατά τον χρόνο της καταχώρισης.

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

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ **Έντυπο δήλωσης υποστήριξης**

Τετραγωνίδιο 1: (προσυμπληρώνεται από τον διοργανωτή)

1. Αριθμός μητρώου της Επιτροπής*:
2. Ημερομηνία καταχώρισης*:
3. Ηλεκτρονική διεύθυνση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών στο μητρώο της Επιτροπής*:

Τετραγωνίδιο 2: (προσυμπληρώνεται από τον διοργανωτή)

1. Τίτλος της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών*: (100 χαρακτήρες κατ'ανώτατο όριο)
2. Αντικείμενο*: (το αντικείμενο θα πρέπει να είναι όσο γίνεται σαφέστερο) (200 χαρακτήρες κατ'ανώτατο όριο)
3. Περιγραφή των βασικών στόχων της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών*: (500 χαρακτήρες κατ'ανώτατο όριο)
4. Επωνυμία και διεύθυνση του διοργανωτή*:
5. Ιστότοπος της προτεινόμενης πρωτοβουλίας πολιτών*:

Τετραγωνίδιο 3: (συμπληρώνεται από τον υπογράφοντα)

1. Επωνυμία του υπογράφοντος:

Όνομα*.....Επώνυμο*:

2. Διεύθυνση:

Οδός:

Ταχ.Κώδ.

Πόλη*:

Χώρα*:

3. Ηλεκτρονική διεύθυνση:

4. Ημερομηνία και τόπος γέννησης*:

Ημερομηνία γέννησης: Τόπος και χώρα:

5. Υπηκοότητα*:

6. Προσωπικός αριθμός αναγνώρισης*:

Κατηγορία αριθμού αναγνώρισης/εγγράφου αναγνώρισης*:

Εθνικός αναγνωριστικός αριθμός ταυτότητας.... Διαβατήριο:.... Κοινωνική ασφάλιση:.... Κράτος μέλος το οποίο εξέδωσε τον αριθμό αναγνώρισης/το έγγραφο αναγνώρισης*:

7. Με την παρούσα βεβαιώνω ότι οι πληροφορίες που παρέχονται στο παρόν έντυπο είναι ορθές και ότι έχω υποστηρίξει αυτή την προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών μόνο μία φορά*.

Ημερομηνία και υπογραφή του υπογράφοντος*♦:

*: υποχρεωτικά πεδία

♦: δεν απαιτείται υπογραφή όταν το έντυπο υποβάλλεται ηλεκτρονικά

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

Πιστοποιητικό που βεβαιώνει τη συμμόρφωση ενός επιγραμμικού συστήματος συγκέντρωσης με τον κανονισμό xxxx/xxxx

[...] (όνομα αρμόδιας αρχής) της/του [...] (όνομα κράτους μέλους), με την παρούσα βεβαιώνει ότι το επιγραμμικό σύστημα συγκέντρωσης [...] (διεύθυνση ιστότοπου) που χρησιμοποιείται για την ηλεκτρονική συγκέντρωση δηλώσεων υποστήριξης για την πρωτοβουλία πολιτών με αριθμό μητρώου [...] πληροί τις σχετικές διατάξεις του κανονισμού xxxx/xxxx.

Ημερομηνία, υπογραφή και επίσημη σφραγίδα της αρμόδιας αρχής :

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V
Έντυπο αίτησης για έκδοση απόφασης σχετικά με το παραδεκτό
προτεινόμενης
πρωτοβουλίας πολιτών

- 1. Τίτλος της πρωτοβουλίας πολιτών*:
- 2. Αριθμός μητρώου της Επιτροπής*:
- 3. Ημερομηνία καταχώρισης*:
- 4. Αριθμός των δηλώσεων υποστήριξης που ελήφθησαν*:
- 5. Αριθμός υπογραφών ανά κράτος μέλος*:

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU
Αριθμός υπογραφών															
	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	TOTAL		
Αριθμός υπογραφών															

6. Δηλώνω ότι οι πληροφορίες που αναφέρονται στην παρούσα αίτηση είναι ορθές.

Ημερομηνία και υπογραφή του διοργανωτή*:

*: υποχρεωτικά πεδία

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI
Έντυπο για υποβολή δηλώσεων υποστήριξης στις αρμόδιες αρχές των
κρατών μελών

- 1. Πλήρες όνομα, ταχυδρομική και ηλεκτρονική διεύθυνση του διοργανωτή ή, σε περίπτωση νομικής οντότητας ή οργάνωσης, του νόμιμου εκπροσώπου του*:
- 2. Τίτλος της πρωτοβουλίας πολιτών*:
- 3. Αριθμός μητρώου της Επιτροπής*:
- 4. Ημερομηνία καταχώρισης*:
- 5. Ημερομηνία υποβολής της αίτησης για έκδοση απόφασης σχετικά με το παραδεκτό της πρωτοβουλίας*:

6. Αριθμός υπογραφών προερχόμενων από [όνομα κράτους μέλους]*:

7. Παραρτήματα*:

(Επισυνάψτε όλες τις δηλώσεις υποστήριξης από υπογράφοντες στις οποίες αναφέρεται ο προσωπικός αριθμός αναγνώρισης που έχει εκδοθεί από το ίδιο κράτος μέλος.

Επισυνάψτε, κατά περίπτωση, το/τα σχετικό(ά) πιστοποιητικό(ά) που πιστοποιεί(ούν) τη συμμόρφωση του επιγραμμικού συστήματος συγκέντρωσης με τον κανονισμό xxxx/xxxx)

8. Ημερομηνία και υπογραφή του διοργανωτή*:

*: υποχρεωτικά πεδία

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII

Πιστοποιητικό που βεβαιώνει τον αριθμό των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης που συγκεντρώθηκαν για [...] (όνομα κράτους μέλους)

[...] (όνομα αρμόδιας αρχής) της/του [...] (όνομα κράτους μέλους), μετά τη διενέργεια των απαιτούμενων ελέγχων που ορίζει το άρθρο 8 του κανονισμού xxxx/xxxx, δηλώνει ότι [...] οι δηλώσεις υποστήριξης για την πρωτοβουλία πολιτών με αριθμό μητρώου [...] είναι έγκυρες σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού και ότι συγκεντρώθηκαν εντός της προθεσμίας που προβλέπει ο κανονισμός.

Ημερομηνία, υπογραφή και επίσημη σφραγίδα της αρμόδιας αρχής

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII

Έντυπο υποβολής πρωτοβουλίας πολιτών στην Επιτροπή

1. Τίτλος της πρωτοβουλίας πολιτών*:

2. Αριθμός μητρώου της Επιτροπής*:

3. Ημερομηνία καταχώρισης*:

4. Αριθμός των δηλώσεων υποστήριξης που ελήφθησαν*: (πρέπει να υπερβαίνουν το 1 εκατομμύριο)

5. Αριθμός υπογραφών που πιστοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη*:

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU
Αριθμός υπογραφών															
	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	ΣΥΝΟΛΟ		
Αριθμός υπογραφών															

6. Πλήρες όνομα, ταχυδρομική και ηλεκτρονική διεύθυνση του διοργανωτή ή, σε περίπτωση νομικής οντότητας ή οργάνωσης, του νόμιμου εκπροσώπου του.

7. Δηλώνω ότι οι πληροφορίες που αναφέρονται στο παρόν έντυπο είναι ορθές.

Ημερομηνία και υπογραφή του διοργανωτή*:

8. Παραρτήματα*:

Να περιληφθούν όλα τα πιστοποιητικά

*: υποχρεωτικά πεδία

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΔΕΛΤΙΟ

1. ΤΙΤΛΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των διαδικασιών και των προϋποθέσεων που απαιτούνται για τις πρωτοβουλίες πολιτών

2. ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΒΔ/ΠΒΔ (ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΒΑΣΕΙ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ/ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΒΑΣΕΙ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ)

Τομέας (-είς) δραστηριότητας και σχετική(-ές) δραστηριότητα(-ες):

- Συντονισμός των πολιτικών της Επιτροπής και παροχή νομικών συμβουλών
- Σχέσεις με την κοινωνία των πολιτών, διαφάνεια και ενημέρωση

3. ΓΡΑΜΜΕΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

3.1. Γραμμές προϋπολογισμού (επιχειρησιακές γραμμές και συναφείς γραμμές τεχνικής και διοικητικής βοήθειας (πρώην γραμμές Β.Α)) συμπεριλαμβανομένων των ονομασιών τους:

- 25.01.02.11.03: Συνεδριάσεις (επιτροπή)

- 25.01.02.11.05: Πληροφορικά συστήματα

3.2. Διάρκεια της δράσης και των δημοσιονομικών επιπτώσεων:

Από το 2010 και εξής. Απεριόριστος

3.3. Δημοσιονομικά χαρακτηριστικά:

Μ/Δ

4. ΣΥΓΚΕΦΑΛΑΙΩΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΟΡΩΝ

4.1. Δημοσιονομικοί πόροι

4.1.1 Συγκεφαλαιωτικός πίνακας των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων (ΠΑΥ) και των πιστώσεων πληρωμών (ΠΠ)

εκατ. ευρώ (με 3 δεκαδικά ψηφία)							
Είδος δαπάνης	Τμήμα αριθ.		Έτος 2010	2011	2012	2013	2014 και επόμε να

Διοικητικές δαπάνες μη περιλαμβανόμενες στο ποσό αναφοράς²⁰⁵

Ανθρώπινοι πόροι και συναφείς δαπάνες (ΜΔΠ)	8.2.5	α	0.244	0.244	0.244	0.244	0.244
Διοικητικές δαπάνες εκτός ανθρωπίνων πόρων και συναφών δαπανών, μη περιλαμβανόμενες στο ποσό αναφοράς (ΜΔΠ)	8.2.6	β	0.540	0.150	0.110	0.110	0.110

Συνολικές ενδεικτικές δημοσιονομικές δαπάνες της παρέμβασης

ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΥ, περιλαμβανομένων των δαπανών για ανθρώπινους πόρους		α+β	0.784	0.394	0.354	0.354	0.354
ΣΥΝΟΛΟ ΠΠ, Περιλαμβανομένων των δαπανών για ανθρώπινους πόρους		α+β	0.784	0.394	0.354	0.354	0.354

4.1.2. Συμβατότητα με τον δημοσιονομικό προγραμματισμό

Μ/Δ

4.1.3. Δημοσιονομικές επιπτώσεις στα έσοδα

Μ/Δ

²⁰⁵ Δαπάνες που εμπίπτουν στο κεφάλαιο xx 01, εκτός των δαπανών των άρθρων xx 01 04 ή xx 01 05.

4.2. Ανθρώπινοι πόροι ΙΠΑ (ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης)

Μ/Δ

5. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ

5.1. Ανάγκη που πρέπει να καλυφθεί βραχυπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα

Εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 24 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών.

Κατά το πρώτο έτος, προβλέπεται η δημιουργία δικτυακού τόπου που θα περιλαμβάνει μητρώο, για την εφαρμογή του άρθρου 4 σχετικά με την καταχώριση των προτεινόμενων πρωτοβουλιών πολιτών. Στη συνέχεια θα απαιτηθεί η διαχείρισή του.

Κατά τα δύο πρώτα έτη, επιτροπή που θα απαρτίζεται από όλα τα κράτη μέλη θα συνεδριάσει τέσσερις φορές προκειμένου να συνδράμει την Επιτροπή στη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 4 σχετικά με τα επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης.

5.2 Προστιθέμενη αξία της κοινοτικής συμμετοχής, συνέπεια μεταξύ της πρότασης και των άλλων δημοσιονομικών μέσων, δυνατότητα συνέργειας

Μ/Δ

5.3 Στόχοι, αναμενόμενα αποτελέσματα και συναφείς δείκτες της πρότασης στο πλαίσιο της ΔΒΔ (διαχείριση βάσει δραστηριοτήτων)

Μ/Δ

5.4. Μέθοδος υλοποίησης (ενδεικτική)

Κεντρική διαχείριση, απευθείας από την Επιτροπή

6. ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

6.1. Σύστημα ελέγχου

Η καθημερινή διαχείριση του μητρώου θα απαιτεί μόνιμο έλεγχο από το προσωπικό της Επιτροπής. Ο αριθμός των αιτήσεων καταχώρισης προτεινόμενων πρωτοβουλιών ενδέχεται να είναι υψηλός. Το προσωπικό της Επιτροπής θα πρέπει να ξεχωρίσει τις πρωτοβουλίες που μπορούν εύλογα να θεωρηθούν ακατάλληλες.

6.2. Αξιολόγηση

Έχει πραγματοποιηθεί δημόσια διαβούλευση με τη μορφή Πράσινης Βίβλου. Μετά την πάροδο πέντε ετών από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος

κανονισμού, η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του.

7. ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ

Μ/Δ

8. ΛΕΠΤΟΜΕΡΗΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΟΡΩΝ

8.1. Στόχοι της πρότασης από πλευράς δημοσιονομικού κόστους

Μ/Δ

8.2. Διοικητικές δαπάνες

8.2.1. Αριθμός και είδος ανθρωπίνων πόρων

Κατηγορίες θέσεων απασχόλησης		Προσωπικό που θα διατεθεί για τη διαχείριση της δράσης χρησιμοποιώντας υφιστάμενους και/ή συμπληρωματικούς πόρους (αριθμός θέσεων/ΙΠΑ)					
		Έτος 2010	Έτος 2011	Έτος 2012	Έτος 2013	Έτος 2014	Έτος 2015 και επόμενα
Μόνιμοι ή έκτακτοι υπάλληλοι ²⁰⁶ (XX 01 01)	AD	1	1	1	1	1	1
	AST	1	1	1	1	1	1
ΣΥΝΟΛΟ		2	2	2	2	2	2

8.2.2. Περιγραφή των καθηκόντων που απορρέουν από τη δράση

1 AD: Θα είναι επικεφαλής του συντονισμού των δραστηριοτήτων που αφορούν τις πρωτοβουλίες πολιτών, θα ελέγχει το μητρώο, θα χειρίζεται συναφείς ερωτήσεις που θα υποβάλλουν υπηρεσίες και πολίτες και θα μεριμνά για την παρακολούθηση της εφαρμογής του κανονισμού.

1 AST: Διαχείριση του μητρώου – Υπηρεσία υποστήριξης

8.2.3. Πηγές ανθρωπίνων πόρων (κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης)

Θέσεις προς αναδιάταξη με χρησιμοποίηση υφιστάμενων πόρων στη σχετική υπηρεσία (εσωτερική αναδιάταξη)

8.2.4. Άλλες διοικητικές δαπάνες που δεν περιλαμβάνονται στο ποσό αναφοράς

Μ/Δ

²⁰⁶ Των οποίων το κόστος ΔΕΝ καλύπτεται από το ποσό αναφοράς.

8.2.5. Δημοσιονομικές δαπάνες για ανθρώπινους πόρους και συναφείς δαπάνες που δεν περιλαμβάνονται στο ποσό αναφοράς

εκατ. ευρώ (με 3 δεκαδικά ψηφία)						
Κατηγορία ανθρωπίνων πόρων	2010	2011	2012	Έτος 2013	Έτος 2014	Έτος 2015 και επόμενα
Μόνιμοι και έκτακτοι υπάλληλοι (ΧΧ 01 01)	0,244	0,244	0,244	0,244	0,244	0,244
Προσωπικό που χρηματοδοτείται από το άρθρο ΧΧ 01 02 (επικουρικοί υπάλληλοι, END (=ΑΕΕ), συμβασιούχοι, κλπ.) (να εξειδικευθεί η γραμμή του προϋπολογισμού)						
Συνολικές δαπάνες για ανθρώπινους πόρους και συναφείς δαπάνες (ΜΗ περιλαμβανόμενες στο ποσό αναφοράς)	0,244	0,244	0,244	0,244	0,244	0,244

Υπολογισμός– Μόνιμοι και έκτακτοι υπάλληλοι 2 υπάλληλοι με κόστος 122.000€ ετησίως έκαστος Υπολογισμός– Προσωπικό που χρηματοδοτείται από το άρθρο ΧΧ 01 02 Μ/Δ
--

8.2.6. Άλλες διοικητικές δαπάνες που δεν περιλαμβάνονται στο ποσό αναφοράς

	εκατ. ευρώ (με 3 δεκαδικά ψηφία)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015 και επόμενα	ΣΥΝΟΛΟ
ΧΧ 01 02 11 01 – Αποστολές							
ΧΧ 01 02 11 02 – Συνεδριάσεις και διασκέψεις							
ΧΧ 01 02 11 03 – Επιτροπές	0.040	0.040					0.080
ΧΧ 01 02 11 04 – Μελέτες και παροχή συμβουλών							
ΧΧ 01 02 11 05 – Συστήματα πληροφοριών	0.500	0.110	0.110	0.110	0.110	0.110	1.050
2. 2 Σύνολο άλλων δαπανών διαχείρισης (ΧΧ 01 02 11)							
Σύνολο διοικητικών δαπανών εκτός των ανθρώπινων πόρων και των συναφών δαπανών (που ΔΕΝ περιλαμβάνονται στο ποσό αναφοράς)	0.540	0.150	0.110	0.110	0.110	0.110	1.130

Υπολογισμός – Άλλες διοικητικές δαπάνες <u>μη</u> περιλαμβανόμενες στο ποσό αναφοράς
Δύο συνεδριάσεις ετησίως με 27 συμμετέχοντες και μέσο κόστος 740€ ανά συμμετέχοντα και ανά συνεδρίαση
Δημιουργία πληροφορικού συστήματος: το 2010: απαιτήθηκαν 500.000 EUR για τη δημιουργία και την κατάρτιση του συστήματος, το 2011 και τα επόμενα έτη: θα απαιτηθεί η συντήρηση του συστήματος και οι αναγκαίες προσαρμογές.

Οι ανάγκες για ανθρώπινους και διοικητικούς πόρους καλύπτονται από το κονδύλιο που έχει ήδη χορηγηθεί για τη διαχείριση της δράσης και/ή θα προκύψουν από αναδιάταξη εντός της ΓΔ και θα συμπληρωθούν, ανάλογα με την περίπτωση, από τυχόν πρόσθετα κονδύλια που μπορεί να παραχωρηθούν στη διαχειρίστρια ΓΔ στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας κατανομής των κονδυλίων του προϋπολογισμού και λαμβανομένων υπόψη των δημοσιονομικών περιορισμών.

Παράρτημα 2: Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 7 mars 2010), Chapitre 2 Initiative et référendum

Art. 138 Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution

- (1) 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution.
- (2) Cette proposition est soumise au vote du peuple

Art. 139²⁰⁷ Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution

- (1) 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution.
- (2) Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé.
- (3) Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.
- (4) Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative.
- (5) Toute initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.

Art. 139a²⁰⁸

²⁰⁷ Accepté en votation populaire du 27 sept. 2009, en vigueur depuis le 27 sept. 2009 (AF du 19 déc. 2008, ACF du 1er déc. 2009 – RO 2009 6409; FF 2008 2549 2565, 2009 19 7889).

²⁰⁸ Accepté en votation populaire du 9 fév. 2003 (AF du 4 oct. 2002, ACF du 25 mars 2003 – RO 2003 1949; FF 2001 4590 5783, 2002 6026, 2003 2784). Abrogé en votation populaire du 27 sept. 2009, avec effet au 27 sept. 2009 (AF du 19 déc. 2008, ACF du 1er déc. 2009 – RO 2009 6409; FF 2008 2549 2565, 2009 19 7889). Cet article, dans la teneur de l'AF du 4 oct. 2002, n'est jamais entré en vigueur.

Art. 139^{b209} Procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet

(1) Les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote se prononcent simultanément sur l'initiative et le contre-projet²¹⁰.

(2) Ils peuvent approuver les deux projets à la fois. Ils peuvent indiquer, en réponse à la question subsidiaire, le projet auquel ils donnent la préférence au cas où les deux seraient acceptés.

(3) S'agissant des modifications constitutionnelles qui ont été approuvées, si, en réponse à la question subsidiaire, l'un des projets obtient la majorité des voix des votants, et l'autre la majorité des voix des cantons, le projet qui entre en vigueur est celui qui, en réponse à la question subsidiaire, a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix des votants et des voix des cantons²¹¹.

²⁰⁹ Accepté en votation populaire du 9 fév. 2003, en vigueur pour les al. 2 et 3 depuis le 1er août 2003 (AF du 4 oct. 2002, ACF du 25 mars 2003, AF du 19 juin 2003 – RO 2003 1949; FF 2001 4590 5783, 2002 6026, 2003 2784 3518 3525).

²¹⁰ Accepté en votation populaire du 27 sept. 2009, en vigueur depuis le 27 sept. 2009 (AF du 19 déc. 2008, ACF du 1er déc. 2009 – RO 2009 6409; FF 2008 2549 2565, 2009 19 7889).

²¹¹ Πηγή <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=fr>

Παράρτημα 3: California Constitution, Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall

**CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL**

SECTION 1. All political power is inherent in the people. Government is instituted for their protection, security, and benefit, and they have the right to alter or reform it when the public good may require.

**CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL**

SEC. 2. A United States citizen 18 years of age and resident in this State may vote.

**CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL**

SEC. 2.5. A voter who casts a vote in an election in accordance with the laws of this State shall have that vote counted.

**CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL**

SEC. 3. The Legislature shall define residence and provide for registration and free elections.

**CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL**

SEC. 4. The Legislature shall prohibit improper practices that affect elections and shall provide for the disqualification of electors while mentally incompetent or imprisoned or on parole for the conviction of a felony.

**CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL**

SEC. 5. (a) The Legislature shall provide for primary elections for partisan offices, including an open presidential primary whereby the candidates on the ballot are those found by the Secretary of State to be recognized candidates throughout the nation or throughout California for the office of President of the United States, and those whose names are placed on the ballot by petition, but excluding any candidate who has withdrawn by filing an affidavit of noncandidacy.

(b) A political party that participated in a primary election for a partisan office has the right to participate in the general election for that office and shall not be denied the ability to place on the general election ballot the candidate who received, at the primary election, the highest vote among that party's candidates.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 5. (a) A voter-nomination primary election shall be conducted to select the candidates for congressional and state elective offices in California. All voters may vote at a voter-nominated primary election for any candidate for congressional and state elective office without regard to the political party preference disclosed by the candidate or the voter, provided that the voter is otherwise qualified to vote for candidates for the office in question. The candidates who are the top two vote-getters at a voter-nominated primary election for a congressional or state elective office shall, regardless of party preference, compete in the ensuing general election.

(b) Except as otherwise provided by Section 6, a candidate for a congressional or state elective office may have his or her political party preference, or lack of political party preference, indicated upon the ballot for the office in the manner provided by statute. A political party or party central committee shall not nominate a candidate for any congressional or state elective office at the voter-nominated primary. This subdivision shall not be interpreted to prohibit a political party or party central committee from endorsing, supporting, or opposing any candidate for a congressional or state elective office. A political party or party central committee shall not have the right to have its preferred candidate participate in the general election for a voter-nominated office other than a candidate who is one of the two highest vote-getters at the primary election, as provided in subdivision (a).

(c) The Legislature shall provide for partisan elections for presidential candidates, and political party and party central committees, including an open presidential primary whereby the candidates on the ballot are those found by the Secretary of State to be recognized candidates throughout the nation or throughout California for the office of President of the United States, and those whose names are placed on the ballot by petition, but excluding any candidate who has withdrawn by filing an affidavit of noncandidacy.

(d) A political party that participated in a primary election for a partisan office pursuant to subdivision (c) has the right to participate in the general election for that office and shall not be denied the ability to place on the general election ballot the candidate who received, at the primary election, the highest vote among that party's candidates.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 6. (a) All judicial, school, county, and city offices shall be nonpartisan.

(b) No political party or party central committee may endorse, support, or oppose a candidate for nonpartisan office.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 6. (a) All judicial, school, county, and city offices, including the Superintendent of Public Instruction, shall be nonpartisan.

(b) A political party or party central committee shall not nominate a candidate for nonpartisan office, and the candidate's party preference shall not be included on the ballot for the nonpartisan office.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 7. Voting shall be secret.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 8. (a) The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.

(b) An initiative measure may be proposed by presenting to the Secretary of State a petition that sets forth the text of the proposed statute or amendment to the Constitution and is certified to have been signed by electors equal in number to 5 percent in the case of a statute, and 8 percent in the case of an amendment to the Constitution, of the votes for all candidates for Governor at the last gubernatorial election.

(c) The Secretary of State shall then submit the measure at the next general election held at least 131 days after it qualifies or at any special statewide election held prior to that general election. The Governor may call a special statewide election for the measure.

(d) An initiative measure embracing more than one subject may not be submitted to the electors or have any effect.

(e) An initiative measure may not include or exclude any political subdivision of the State from the application or effect of its provisions based upon approval or disapproval of the initiative measure, or based upon the casting of a specified percentage of votes in favor of the measure, by the electors of that political subdivision.

(f) An initiative measure may not contain alternative or cumulative provisions wherein one or more of those provisions would become law depending upon the casting of a specified percentage of votes for or against the measure.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 9. (a) The referendum is the power of the electors to approve or reject statutes or parts of statutes except urgency statutes, statutes calling elections, and statutes providing for tax levies or appropriations for usual current expenses of the State.

(b) A referendum measure may be proposed by presenting to the Secretary of State, within 90 days after the enactment date of the statute, a petition certified to have been signed by electors equal in number to 5 percent of the votes for all candidates for Governor at the last gubernatorial election, asking that the statute or part of it be submitted to the electors. In the case of a statute enacted by a bill passed by the Legislature on or before the date the Legislature adjourns for a joint recess to reconvene in the second calendar year of the biennium of the legislative session, and in the possession of the Governor after that date, the petition may not be presented on or after January 1 next following the enactment date unless a copy of the petition is submitted to the Attorney General pursuant to subdivision (d) of Section 10 of Article II before January 1.

(c) The Secretary of State shall then submit the measure at the next general election held at least 31 days after it qualifies or at a special statewide election held prior to that general election. The Governor may call a special statewide election for the measure.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 10. (a) An initiative statute or referendum approved by a majority of votes thereon takes effect the day after the election unless the measure provides otherwise. If a referendum petition is filed against a part of a statute the remainder shall not be delayed from going into effect.

(b) If provisions of 2 or more measures approved at the same election conflict, those of the measure receiving the highest affirmative vote shall prevail.

(c) The Legislature may amend or repeal referendum statutes. It may amend or repeal an initiative statute by another statute that becomes effective only when approved by the electors unless the initiative statute permits amendment or repeal without their approval.

(d) Prior to circulation of an initiative or referendum petition for signatures, a copy shall be submitted to the Attorney General who shall prepare a title and summary of the measure as provided by law.

(e) The Legislature shall provide the manner in which petitions shall be circulated, presented, and certified, and measures submitted to the electors.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 11. (a) Initiative and referendum powers may be exercised by the electors of each city or county under procedures that the Legislature shall provide. Except as provided in subdivisions (b) and (c), this section does not affect a city having a charter.

(b) A city or county initiative measure may not include or exclude any part of the city or county from the application or effect of its provisions based upon approval or disapproval of the initiative measure, or based upon the casting of a specified percentage of votes in favor of the measure, by the electors of the city or county or any part thereof.

(c) A city or county initiative measure may not contain alternative or cumulative provisions wherein one or more of those provisions would become law depending upon the casting of a specified percentage of votes for or against the measure.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 12. No amendment to the Constitution, and no statute proposed to the electors by the Legislature or by initiative, that names any individual to hold any office, or names or identifies any private corporation to perform any function or to have any power or duty, may be submitted to the electors or have any effect.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 13. Recall is the power of the electors to remove an elective officer.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 14. (a) Recall of a state officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petitions.

(b) A petition to recall a statewide officer must be signed by electors equal in number to 12 percent of the last vote for the office, with signatures from each of 5 counties equal in number to 1 percent of the last vote for the office in the county. Signatures to recall Senators, members of the Assembly, members of the Board of Equalization, and judges of courts of appeal and trial courts must equal in number 20 percent of the last vote for the office.

(c) The Secretary of State shall maintain a continuous count of the signatures certified to that office.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 15. (a) An election to determine whether to recall an officer and, if appropriate, to elect a successor shall be called by the Governor and held not less than 60 days nor more than 80 days from the date of certification of sufficient signatures.

(b) A recall election may be conducted within 180 days from the date of certification of sufficient signatures in order that the election may be consolidated with the next regularly scheduled election occurring wholly or partially within the same jurisdiction in which the recall election is held, if the number of voters eligible to vote at that next regularly scheduled election equal at least 50 percent of all the voters eligible to vote at the recall election.

(c) If the majority vote on the question is to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who receives a plurality is the successor. The

officer may not be a candidate, nor shall there be any candidacy for an office filled pursuant to subdivision (d) of Section 16 of Article VI.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 16. The Legislature shall provide for circulation, filing, and certification of petitions, nomination of candidates, and the recall election.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 17. If recall of the Governor or Secretary of State is initiated, the recall duties of that office shall be performed by the Lieutenant Governor or Controller, respectively.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 18. A state officer who is not recalled shall be reimbursed by the State for the officer's recall election expenses legally and personally incurred. Another recall may not be initiated against the officer until six months after the election.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 19. The Legislature shall provide for recall of local officers. This section does not affect counties and cities whose charters provide for recall.

CALIFORNIA CONSTITUTION
ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 20. Terms of elective offices provided for by this Constitution, other than Members of the Legislature, commence on the Monday after January 1 following election. The election shall be held in the last even-numbered year before the term expires²¹².

²¹² Πηγή <http://www.leginfo.ca.gov/const.html>



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Τηλ. 210 - 92 01 001

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

21 ΟΚΤ. 2014

1- ΑΠΡ. 2015

26 ΜΑΙ. 2015

ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ



002000118862