



PROGRAMME: LIFELONG LEARNING PROGRAMME

SUB-PROGRAMME: JEAN MONNET PROGRAMME

CALL FOR PROPOSALS EAC/27/11

ACTION KEY ACTIVITY 1

SUB-ACTION JEAN MONNET INFORMATION AND
RESEARCH ACTIVITIES

PROJECT TITLE

**“NEW CHALLENGES IN THE DYNAMICS OF THE EU
INTEGRATION PROCESS”**

Beneficiary: University of Macedonia
Laboratory of International Relations and
European Integration
Director: Professor Ilias Kouskouvelis

Scientist Responsible: Ilias Kouskouvelis
Professor of International Relations UoM.

NEW CHALLENGES IN THE DYNAMICS OF THE EU
INTEGRATION PROCESS

Academic Coordinator

Ilias Kouskouvelis

Thessaloniki 2013

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

“ΝΕΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΤΗΣ
Ε.Ε.”

Δικαιούχος:

Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Εργαστήριο Διεθνών Σχέσεων και
Ευρωπαϊκής Οκλήρωσης

Διευθυντής, Ηλίας Κουσκουβέλης

Επιστημονικώς Υπεύθυνος: Ηλίας Κουσκουβέλης

Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Περιεχόμενα

Ευρώ. Ένα Νόμισμα μόνο για τις Ηλιόλουστες Ημέρες.....	9
Από το παρελθόν στο μέλλον: Ο αξιολογικός ορίζοντας των νέων προκλήσεων και προοπτικών για την Ευρώπη.....	14
European Economic Governance.....	22
Η «ουσία» των δικαιωμάτων των Ευρωπαίων Πολιτών: Μία αποτίμηση με αφορμή την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	26
Ο αντί-ευρωπαϊσμός ως παράπλευρη συνέπεια της προσφυγής στα άκρα.....	40
The EU as an actor in the International System: the strengths and weaknesses of the EE as differentiated collective actor	43
Η Ε.Ε. και η εξωτερική πολιτική της στη δεύτερη δεκαετία του 21ου αιώνα: πολυεπίπεδη αναζήτηση ταυτότητας.....	49
Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών: Ένα νέο εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας στην Ε.Ε.....	58
Η δημοκρατία μέσα στην επιχείρηση, Η περίπτωση των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων Εργαζομένων.....	87
Κατάσταση Έκτακτης Ανάγκης. Ένα χελιδόνι της Αραβικής Άνοιξης στην Αίγυπτο. «Προβληματικοί γείτονες δίπλα στην Ε.Ε.»	101
EU and Cyber-security.....	116
“The Role of Humanism in the Integration Process of the EU”	124

Πρόλογος

Με το βιβλίο αυτό παραδίδουμε στην κρίση σας την προσπάθεια που ξεκινήσαμε το Σεπτέμβριο του 2012, να προσεγγίσουμε με διεπιστημονικό τρόπο θέματα που απασχολούν τους ευρωπαίους πολίτες σήμερα. Με την πεποίθηση ότι η αναγκαιότητα διεπιστημονικής προσέγγισης και συνεργασίας σε τομείς όπως η Εξωτερική Πολιτική της Ε.Ε., η Οικονομική και Νομισματική Ένωση, η κοινωνία πολιτών της Ένωσης αλλά και οι πολιτικές γειτονίας, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για το μέλλον της κοινωνίας μας στην κρίσιμη περίοδο την οποία διανύουμε είναι σημαντική, ξεκινήσαμε αυτή την προσπάθεια με ευαισθησία και επίγνωση της μεγάλης μας ευθύνης.

Η ανταπόκριση την οποία συναντήσαμε από φοιτητές, προπτυχιακούς και μεταπτυχιακούς και πολίτες που ενδιαφέρονται για την πορεία ολοκλήρωσης της Ε.Ε. ήταν πολύ μεγάλη και εάν το πρόγραμμα αυτό προσέφερε κάποιες γνώσεις, η ανταλλαγή απόψεων για τα θέματα που τέθηκαν ήταν ιδιαίτερα σημαντική.

Κλείνοντας θα ήθελα να ευχαριστήσω το Πανεπιστήμιο Μακεδονίας και το τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών και ιδιαίτερα το φορέα χρηματοδότησης της Ε.Ε. ο οποίος μας εμπιστεύθηκε την υλοποίηση αυτού του προγράμματος. Επίσης, τους υποψήφιους διδάκτορες και φοιτητές του Εργαστηρίου Διεθνών Σχέσεων και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης για την πολύτιμη συμβολή τους καθόλη τη διάρκεια της χρονιάς.

Τέλος, ευχαριστούμε θερμά όλους όσους παρακολούθησαν τις δράσεις του προγράμματος, για την εμπιστοσύνη την οποία μας έδειξαν και στους οποίους αφιερώνουμε το παρόν βιβλίο.

Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος 2013

Ηλίας Κουσκουβέλης,

Καθηγητής

*Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών: Ένα νέο εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας στην Ε.Ε.*⁶⁷

Ιωάννης Παπαδόπουλος

1. Τα θεμέλια πολιτικής νομιμοποίησης της Ένωσης σύμφωνα με τη Συνθήκη: «αντιπροσωπευτική» και «συμμετοχική» δημοκρατία. Ιδιαιτερότητες της ενωσιακής κατασκευής

Πολύ συχνά γίνεται συζήτηση, τόσο στα επιστημονικά συνέδρια και τις δημοσιεύσεις, όσο και στο θεσμικό τύπο, για το περίφημο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτόν τον όρο εκφράζονται – συχνά με συγκεχυμένο τρόπο – παράπονα, τόσο εναντίον της «απόστασης που χωρίζει τον πολίτη από τα γραφειοκρατικά και απόμακρα όργανα λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.», όσο και εναντίον της έλλειψης σαφούς πολιτικής νομιμοποίησης όλων των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων πλην του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που εκλέγεται κάθε πέντε χρόνια με άμεσες εκλογές. Στην ουσία, δεν πρόκειται περί ενός τεχνικού όρου των Ευρωπαϊκών σπουδών, αλλά περί μιας γενικευμένης και συνολικής μομφής εναντίον του εγχειρήματος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όσοι χρησιμοποιούν επιχειρήματα που βασίζονται στο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης αμφισβητούν, συχνά από διαφορετικές ή και αντικρουόμενες σκοπιές, την πορεία της Ευρώπης προς μια «ολοένα πιο τέλεια Ένωση», μια Ένωση δηλαδή όπου τα επιμέρους εθνικά και κατηγοριακά συμφέροντα και οι ωμοί συσχετισμοί δυνάμεων μεταξύ τους θα συναιρούνται από ένα κοινοτικό, πανευρωπαϊκό, συμφέρον.⁶⁸

⁶⁷ Μια πρώτη εκδοχή αυτού του άρθρου παρουσιάστηκε ως ομιλία μου σε εκδήλωση που είχα διοργανώσει για το Εργαστήριο Διεθνών Σχέσεων και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας (Θεσσαλονίκη, 26 Απριλίου 2012).

⁶⁸ Ο όρος «δημοκρατικό έλλειμμα» εφευρέθηκε από τον David Marquand (1979) *Parliament for Europe*, London: Jonathan Cape, 1979. Ο πολιτικός επιστήμονας και ειδικός στην Ευρωπαϊκή Ένωση Giandomenico Majone κάνει αναλυτικές διακρίσεις μεταξύ των διαφόρων νοημάτων που

Μπορεί, συνεπώς, η επίκληση του «δημοκρατικού ελλείμματος» να εμπεριέχει σε πολλές περιπτώσεις ένα γενικευμένο σκεπτικισμό απέναντι σε κάθε μορφή υπερεθνικής ολοκλήρωσης, έστω και σταδιακής, προς ένα νέο πολιτικό μόρφωμα, ωστόσο η Ε.Ε. παίρνει στα σοβαρά αυτήν την κριτική.⁶⁹ Αυτό φαίνεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και συγκεκριμένα στον Τίτλο II «Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών».⁷⁰

Ένα συνταγματικό κράτος δικαίου, σύμφωνα με την κλασική πολιτειολογία, θεμελιώνεται κατά βάση στη δημοκρατική αρχή, ήτοι στην άμεση λαϊκή νομιμοποίηση δια της εκλογής αντιπροσώπων και

προσλαμβάνει αυτός ο όρος στο δημόσιο διάλογο και αρνείται, κατά βάση, ότι η Ε.Ε. αντιμετωπίζει πρόβλημα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Βλ. κυρίως Giandomenico Majone (1993) *The European Community: An Independent Fourth Branch of Government?*, European University Institute Working Paper SPS No. 94/17: Florence, Italy, του ιδίου (1998) "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, pp. 5-28, και του ιδίου (2000), "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 273-302. Πρβλ. Andrew Moravcsik (2002) "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing the Legitimacy of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, pp. 603-634, και του ιδίου (2004) "Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis", *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 2, pp. 336-363. Ο Moravcsik καταλήγει, από τη δική του φιλελεύθερη-διακυβερνητική σκοπιά (που αναλύεται στο πολύ γνωστό βιβλίο του Andrew Moravcsik (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press), ότι δεν υφίσταται πραγματικά χάσμα μεταξύ των πολιτικών προτιμήσεων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, οι οποίες ελέγχουν τη λειτουργία της ΕΕ, και των αποφάσεων που αυτή παίρνει. *Contra* Andreas Follesdal and Simon Hix (2006) "Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, pp. 533-562, οι οποίοι θεωρούν ότι η έλλειψη μιας πραγματικής «δημόσιας σφαίρας» με κομματικό ανταγωνισμό γύρω από πολιτικά προγράμματα στην Ε.Ε. υποδηλώνει την ύπαρξη ενός πραγματικού δημοκρατικού ελλείμματος.

⁶⁹ Για μια συγκριτική ανάλυση του ζητήματος μεταξύ της Ε.Ε. και διαφόρων ομοειδών πολιτικών μορφωμάτων, βλ. Thomas D. Zweifel (2002) *Democratic Deficit? The European Union, Switzerland, and the United States in Comparative Perspective*, Lanham, MD: Lexington Books, pp. 1-44, και για μια διεπιστημονική προσέγγιση, βλ. Anthony Arnall and Daniel Wincott eds. (2002) *Accountability and Legitimacy in the European Union*, New York, NY: Oxford University Press, Oxford Studies in European Law series, ιδίως τα κεφάλαια Anthony Arnall, "Introduction: The European Union's Accountability and Legitimacy Deficit", pp. 1-9, Peter Dyrberg, "Accountability and Legitimacy: What Is the Contribution of Transparency?", pp. 81-96 και Anand Menon and Stephen Weatherill, "Legitimacy, Accountability, and Delegation in the European Union", pp. 113-131.

⁷⁰ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής «ΣΕΕ»), άρθρ. 9-12.

στην πολιτική εμπιστοσύνη που αυτοί δείχνουν προς την κυβέρνηση. Σε αυτό που ονομάζουμε «κοινοβουλευτική (ή αντιπροσωπευτική) δημοκρατία», τα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας είναι ικανά να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές επειδή απολαμβάνουν κατά τεκμήριο την δια της αντιπροσώπευσης εμπιστοσύνη του λαού. Επιπλέον, η πρόσδεση σε μια φαντασιακή εθνική κοινότητα με ορισμένες θεμελιώδεις συντεταγμένες (γλώσσα, ιστορία, πολιτικά σύμβολα, μορφωτικά χαρακτηριστικά, κοινά παραδεδεγμένες αξίες) εξασφαλίζει κανονικά (δηλαδή όταν δεν παρατηρείται σφοδρή κρίση νομιμοποίησης), μια ελάχιστη κοινωνική συνοχή που επιτρέπει την άσκηση πολιτικών. Με άλλα λόγια, οι πολίτες ενός νεωτερικού κράτους αισθάνονται να τους ενώνει μια «κοινή μοίρα», οπότε σε ομαλές περιόδους τουλάχιστον δεν τίθεται ζήτημα «δημοκρατικού ελλείμματος» ή, κατά μείζονα λόγο, απονομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας, παρά μόνο πάλης για την πολιτική επικράτηση και τη διανομή των πόρων.⁷¹

Κάτι τέτοιο δε συμβαίνει, κατά την κρατούσα άποψη, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, ως γνωστόν, δεν είναι ούτε κράτος, ούτε ομοσπονδία, ούτε διακυβερνητικός οργανισμός, αλλά μια *sui generis* οντότητα που εμπεριέχει τόσο διακυβερνητικά όσο και οιονεί ομοσπονδιακά στοιχεία (στοιχεία «Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»).

⁷¹ Η βιβλιογραφία σχετικά με την άνοδο και την παγίωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και των αξιών της, καθώς και με τα διάφορα θεωρητικά μοντέλα δημοκρατίας που ανιχνεύονται ιστορικά, είναι, φυσικά, τεράστια. Για μια πρόσφατη – συνοπτική αλλά συναρπαστική – παρουσίαση του εκδημοκρατισμού των δυτικών κοινωνιών από την αρχαία Αθήνα έως τις ημέρες μας, βλ. John Dunn (2005) *Setting the People Free: The Story of Democracy*, London: Atlantic Books, ιδίως ch. 4 “Why Democracy?”, pp. [*]. Η κλασική μονογραφία για την έννοια της αντιπροσώπευσης είναι αυτή της Hannah Pitkin (1967) *The Concept of Representation*, Berkeley, CA: University of California Press (βλ. ιδίως ch. 7 “The Mandate-Independence Controversy”, pp. 144-167, για την αντιπαράθεση μεταξύ της ελεύθερης εκπροσώπησης και της επιτακτικής εντολής των πολιτικών αντιπροσώπων, που βρίσκεται στην καρδιά της πολεμικής γύρω από την αντιπροσωπευτικότητα και τη δημοκρατική νομιμοποίηση των κοινοβουλευτικών δημοκρατιών). Για τα θεωρητικά μοντέλα της δημοκρατίας, αζεπέραστο παραμένει το βιβλίο του David Held (2006) *Models of Democracy*, 3rd ed., Cambridge, UK: Polity Press.

⁷² Ο μεγάλος πολιτικός επιστήμονας του 20^{ου} αιώνα Robert A. Dahl, θεωρητικός της λεγόμενης «πλουραλιστικής» θεωρίας της δημοκρατίας ως «πολυαρχίας», ήτοι ως ενός συστήματος λήψης αποφάσεων στο οποίο οι ηγέτες ανταποκρίνονται λιγότερο ή περισσότερο στις προτιμήσεις των μη-ηγετών (βλ. το σημαντικό βιβλίο του Robert A. Dahl (1956) *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, IL: University of Chicago Press), θεωρούσε ότι το διαδεδομένο στις σύγχρονες

Εξορκίζοντας, κατά κάποιον τρόπο, το έλλειμμα αυτό σε σχέση με τις κλασικές κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, το άρθρο 10 παρ. 1 της ΣΕΕ ορίζει: «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία», η οποία με τη σειρά της επιμερίζεται σε δύο υποστηρίγματα: την άμεση λαϊκή νομιμοποίηση που αντλεί μόνο το ένα από τα τρία βασικά θεσμικά όργανα της Ένωσης, το Κοινοβούλιο («Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο», άρθρ. 10 παρ. 2 εδ. α’), και την έμμεση λαϊκή νομιμοποίηση που αντλεί ο έτερος συννομοθέτης, το διακυβερνητικό όργανο της Ένωσης («Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους», άρθρ. 10 παρ. 2 εδ. β’).

Κατά συνέπεια, όσον αφορά τον πυλώνα πολιτικής νομιμοποίησης της «αντιπροσωπευτικής» δημοκρατίας στην Ένωση, έχουμε ένα σκαληνό τρίγωνο, όπου η μία πλευρά (άμεση λαϊκή νομιμοποίηση) είναι μια ευθεία γραμμή, ενώ οι άλλες δύο πλευρές (έμμεση λαϊκή νομιμοποίηση μέσω των εθνικών κυβερνήσεων) είναι στην πραγματικότητα μια τεθλασμένη γραμμή. Οι δύο πηγές νομιμοποίησης της Ένωσης είναι ο Ευρωπαϊκός λαός (δηλ. το σύνολο των Ευρωπαίων πολιτών) που εκφράζεται ευθέως μέσω του Κοινοβουλίου, απ’ τη μια μεριά, και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, που εκφράζουν τους επιμέρους λαούς αλλά δια της τεθλασμένης, δηλαδή μέσω της εμπιστοσύνης των εθνικών κοινοβουλίων προς την κυβέρνηση ή μέσω της αδιαμεσολάβητης προσφυγής σε νομιμοποιητικό δημοψήφισμα (plebiscite), από την άλλη.⁷³

δημοκρατίες πρόβλημα της χαμηλής συμμετοχής των πολιτών στη λήψη συλλογικών αποφάσεων επιτείνεται ακόμα περισσότερο στο διεθνικό επίπεδο. Βλ. Robert A. Dahl (1994) “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1, pp. 23-34, ιδίως pp. 26-34.

⁷³ Πρβλ. Stijn Smismans (2004) “The constitutional labelling of ‘The democratic life of the EU’: Representative and participatory democracy”, in Lynn Dobson and Andreas Follesdal eds., *Political Theory and the European Constitution*, London and New York: Routledge, ECPR Studies in European Political Science, pp. 122-138, που θεωρεί ότι «Ως θεμελιώδης αρχή για την Ευρωπαϊκή Πολιτεία ως τέτοια, η ‘δημοκρατία’ δεν πρέπει να αναχθεί στον κοινό παρονομαστή των δημοκρατικών παραδόσεων των κρατών μελών, αλλά θα μπορούσε να λάβει υπόψη της τα

Δίπλα στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, και ως συμπλήρωμά της στην πραγματικότητα, έρχεται η λεγόμενη «διαβουλευτική» και η «συμμετοχική» δημοκρατία (άρθ. 11 ΣΕΕ).⁷⁴ Γιατί χρειάζεται η διαβουλευτική/συμμετοχική δημοκρατία δίπλα στην αντιπροσωπευτική, και πώς συναρθρώνονται αυτοί οι δύο πυλώνες της πολιτικής νομιμοποίησης της Ένωσης; Η πολύπλοκη ενωσιακή κατασκευή ανατρέπει, και πάλι, στην ιδέα του «δημοκρατικού ελλείμματος» με τη στενή έννοια του όρου. Στα κράτη τους, οι πολίτες ναι μεν θεωρητικά εκλέγουν βουλευτές σε επιμέρους εκλογικές περιφέρειες, στην πραγματικότητα όμως επιλέγουν την επιθυμητή από αυτούς κυβέρνηση και πρωθυπουργό (στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα) ή πρόεδρο (στα προεδρικά πολιτεύματα) μέσω της επιλογής πακέτων πολιτικής που προτείνουν τα πολιτικά κόμματα.⁷⁵ Αντιθέτως, οι Ευρωπαίοι πολίτες δε λαμβάνουν επαρκώς μέρος στην επιλογή και στελέχωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δηλ. της «κυβέρνησης» της Ένωσης, και του προέδρου της, έστω και αν ο πρόεδρος της Επιτροπής «εκλέγεται» (δηλαδή λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,⁷⁶ αφού πρώτα προταθεί ως υποψήφιος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και λαμβάνοντας υπόψη το συσχετισμό δύναμης που προέκυψε από τις εκλογές για το Κοινοβούλιο.⁷⁷ Τούτο συμβαίνει επειδή η «εκλογική λειτουργία» των Ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, δηλαδή η επιλογή των υποψηφίων, η κατάρτιση προγραμμάτων ή πολιτικών πλατφορμών και η διαχείριση

ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ε.Ε.» (ό.π., σελ. 122-123, δική μου μετάφραση). Ωστόσο, ο Smismans αποδεικνύει ότι η συζήτηση γύρω από τη «δημοκρατία στην Ε.Ε.» ακολουθεί γενικά το υπόδειγμα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στο εθνικό επίπεδο, ατεμολώντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ε.Ε.

⁷⁴ Άρθ. 11 παρ. 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». Άρθ. 11 παρ. 2: «Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών» (δηλαδή με τους λεγόμενους stakeholders, τους παράγοντες της κοινωνίας πολιτών που έχουν ένα διακύβευμα σε μία λήψη αποφάσεων). Άρθ. 11 παρ. 3: «Προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη».

⁷⁵ Ian Budge (2006) «Direct and Representative Democracy: Are they Necessarily Opposed?», *Representation*, Vol. 42, No. 1, pp. 1-12.

⁷⁶ Άρθ. 14 παρ. 1 εδ. γ' ΣΕΕ.

⁷⁷ Άρθ. 17 παρ. 7 εδ. α'-γ' ΣΕΕ.

των προεκλογικών εκστρατειών, βρίσκεται ακόμα σε εμβρυακό στάδιο και αναλαμβάνεται, κατά βάση, από τους επιμέρους εθνικούς κομματικούς μηχανισμούς.⁷⁸

Συνεπώς, η βασική ιδέα που υποτείνει αυτόν τον δεύτερο πυλώνα πολιτικής νομιμοποίησης, δίπλα σ' αυτόν της άμεσης ή έμμεσης αντιπροσώπευσης δια της εκλογής, είναι πως το περίφημο δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης μπορεί εν μέρει να καλυφθεί από την αύξηση της δυνατότητας συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων των ιδίων των πολιτών ή των συλλογικών τους οργανώσεων. Με απλά λόγια: Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία δεν είναι αρκετή για να νομιμοποιηθεί η δράση της Ένωσης. Απαιτείται και η κινητοποίηση, διαβούλευση και συμμετοχή των ιδίων των Ευρωπαίων πολιτών, απευθείας ή μέσω των αντιπροσωπευτικών ή κατηγοριακών τους οργανώσεων, προκειμένου να διευρυνθεί η ελλιπής νομιμοποιητική βάση της Ένωσης.⁷⁹ Ειπωμένο αλλιώς, απαιτείται μια συμπληρωματική πηγή νομιμοποίησης προκειμένου να υπερνικηθεί το προπατορικό αμάρτημα της Ε.Ε., που δε γεννήθηκε ως μια ομοσπονδιακή Ένωση, με ένα Σύνταγμα που να της

⁷⁸ Βλ. Rudolf Hrbek (2012) «National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative», *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 370-384, ειδικότερα pp. 374-376. Πρβλ. Hanspeter Kriesi, Anke Tresch and Margit Jochum (2007) «Going Public in the European Union: Action Repertoires of Western European Collective Political Actors», *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 1, pp. 48-73, όπου εξηγείται πώς τα πολιτικά κόμματα προσαρμόζουν, παρόλα αυτά, τη στρατηγική τους προκειμένου να ανταπεξέλθουν στη διπλή πρόκληση του εξευρωπαϊσμού (Europeanization) και της αυξανόμενης σημασίας της δημόσιας σφαίρας στην ευρωπαϊκή πολιτική ζωή.

⁷⁹ Η συμμετοχή στο σχηματισμό της συλλογικής βούλησης και στη λήψη αποφάσεων της Ε.Ε. έχει τείνει, ιστορικά, να ευνοεί την εμπλοκή διαφόρων οργανώσεων της «κοινωνίας πολιτών» αντί για τους ίδιους τους πολίτες απευθείας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή ενδυνάμωση και επικράτηση μιας ελιτίστικής και εργαλειακής αντίληψης περί συμμετοχής, σύμφωνα με την οποία η «ποιότητα, η σχετικότητα και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών της ΕΕ εξαρτώνται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλη την πορεία της πολιτικής – από τη χάραξη της έως την εφαρμογή της. Η μεγαλύτερη συμμετοχή θα μπορούσε, κατά πάσα πιθανότητα, να δημιουργήσει καλύτερο κλίμα εμπιστοσύνης στο τελικό αποτέλεσμα και στα όργανα που χαράσσουν και εκτελούν πολιτικές» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, COM(2001) 428 τελικό, Βρυξέλλες, 25.7.2001, σελ. 11). Σύμφωνα με τον Paul Magnette (2003) «European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?», *Political Studies*, Vol. 51, No. 1, pp. 144-160, αυτή η πιο τεχνοκρατική αντίληψη περί συμμετοχής που εμπεριέχει η έννοια της «διακυβέρνησης» παγώνει τις επαγγελματικές εκείνες οργανώσεις που είναι ήδη ενεργές ως ομάδες πίεσης κινούμενες γύρω από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς στις Βρυξέλλες.

παρέχει νομιμοποίηση και ένα λαό που να εκφράζει τη συλλογική του βούληση και να υποστηρίζει ενιαίες πολιτικές λύσεις μέσω της λειτουργίας του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος.

2. Οι διάφορες έννοιες που περιλαμβάνει ο όρος «συμμετοχική δημοκρατία». Ομοιότητες και διακρίσεις από τη «διαβουλευτική δημοκρατία». Ρεπουμπλικανισμός και φιλοσοφία του Habermas

Θα ήθελα τώρα να κάνω ένα βήμα πίσω από την ενωσιακή κατασκευή και να εισφέρω κάποια στοιχεία για τη θεωρητική συζήτηση γύρω από τη λεγόμενη «συμμετοχική» και τη «διαβουλευτική» δημοκρατία.

Οι έννοιες της συμμετοχικής και της διαβουλευτικής δημοκρατίας ενδιαφέρουν ως νέα μοντέλα πολιτικής νομιμοποίησης των δημοκρατιών, ως νέοι τρόποι ανάδειξης της λεγόμενης «δημόσιας σφαίρας» (ή «δημόσιου χώρου»/“public forum”) και ως παράγοντες μετασχηματισμού της πολιτικής κουλτούρας. Η εισδοχή των εννοιών αυτών φέρνει διαρκείς και δομικές αλλαγές στα πολιτικά συστήματα που τις υποδέχονται.

Υπάρχει πλέον εκτενής βιβλιογραφία γύρω από την τυπολογία των πιθανών μορφών συμμετοχής των πολιτών στη λήψη συλλογικών αποφάσεων.⁸⁰ Ιδού μερικές: σώματα ενόρκων κατοίκων μιας περιοχής που επιλέγονται στην τύχη, γενικές συνελεύσεις γειτονιών, τοπικά συμβούλια νεότητας, συνεταιριστικές τράπεζες, συμμετοχικοί προϋπολογισμοί,⁸¹ κοινοτικοί αναπτυξιακοί μηχανισμοί, γνωμοδοτικές επιτροπές, εποπτικά συμβούλια στις δημόσιες υπηρεσίες, δημοψηφίσματα. Η αλήθεια είναι πως πολύ πριν από αυτές τις σύγχρονες μορφές συμμετοχής των πολιτών και των οργανώσεών τους, η πρώτη ορμή για την ανάδειξη αυτού του φαινομένου ξεκίνησε μετά το

⁸⁰ Μια πολύ καλή σύνοψή τους γίνεται στο κεφάλαιο του Yves Sintomer, “Démocratie participative, démocratie délibérative: l’histoire contrastée de deux catégories émergentes”, pp. 113-134, ειδικότερα pp. 114-121, in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.) (2011) *La démocratie participative: Histoire et généalogie*, Paris: La Découverte, collection Recherches.

⁸¹ Με το εμβληματικό παράδειγμα της βραζιλιάνικης πόλης του Porto Alegre. Για το πείραμα της ριζοσπαστικής συμμετοχικής δημοκρατίας στο Porto Alegre βλ., μεταξύ άλλων, Gianpaolo Baiocchi (2005) *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο με το νεοκορπορατισμό, δηλαδή με την προσπάθεια διεύρυνσης της αντιπροσώπευσης, πέραν της πολιτικής σφαίρας, και σε διάφορους κοινωνικούς τομείς, ιδίως δε στην αντιπροσώπευση της εργασίας και του κεφαλαίου μέσω των εργοδοτικών και των εργατικών ενώσεων μέσω μιας Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Το ζητούμενο, τότε που έμπαιναν οι βάσεις για το σύγχρονο κοινωνικό κράτος, ήταν η συμπλήρωση της «τυπικής» και «ατομιστικής» αστικής δημοκρατίας με μηχανισμούς συλλογικής αντιπροσώπευσης των πολιτών διαμέσου κοινωνικών ομάδων με τις οποίες αυτοί ταυτίζονταν.⁸² Αυτός ο νεοκορπορατισμός σταδιακά διευρύνθηκε για να συμπεριλάβει την αντιπροσώπευση και άλλων οργανωμένων ομάδων της «κοινωνίας πολιτών» (civil society), ιδίως σωματείων, εκκλησιών, πανεπιστημίων, τομεακών οργανώσεων, εμπειρογνομόνων. Η διεύρυνση αυτή, η οποία συμπίπτει χονδρικά με την κρίση του κοινωνικού κράτους, έφερε στο προσκήνιο την επίσης διευρυμένη έννοια των stakeholders, δηλαδή όλων όσων έχουν κάποιο διακύβευμα, υλικό ή ηθικό, στην έκβαση διαδικασιών λήψης συλλογικών αποφάσεων.

Ανάλογα με τον τύπο κινητοποίησης της κοινωνίας πολιτών, η θεωρία διακρίνει γενικά ανάμεσα σε top down και σε bottom up πρωτοβουλίες. Οι top down πρωτοβουλίες προέρχονται από τις νόμιμες πολιτικές ή θεσμικές αρχές που βρίσκονται στην κορυφή μιας ιεραρχικά διαρθρωμένης κοινωνικής οργάνωσης. Αντιθέτως, οι bottom up πρωτοβουλίες πηγάζουν από την κοινωνική βάση, από ένα δυναμικό κοινωνικό κίνημα ή από μια ενδιάμεση οντότητα (σωματείο κλπ.). Μία από τις μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας, που αποτελεί το πρότυπο για το νέο ευρωπαϊκό θεσμό της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών, είναι η καθολική συμμετοχή του λαού μέσω δημοψηφισμάτων λαϊκής πρωτοβουλίας, όπου οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα, με την

⁸² Ο καθηγητής Philippe C. Schmitter, ειδικός στον κορπορατισμό του 20^{ου} αιώνα, προσπαθεί να δείξει στο έργο του ότι πρόκειται για ένα σύστημα αντιπροσώπευσης συμφερόντων ή/και διαθέσεων, έναν αξιακά ουδέτερο, απαλλαγμένο απ’ τη φασιστική του μήτρα στο Μεσοπόλεμο, ιδεοτυπικό τρόπο θεσμικής οργάνωσης για τη σύνδεση μεταξύ των σωματειακά συγκροτημένων συμφερόντων στην κοινωνία πολιτών και των κρατικών δομών λήψης αποφάσεων. Philippe C. Schmitter (1974) “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, pp. 85-131.

κινητοποιήσή τους και τη συλλογή ενός προβλεπόμενου αριθμού υπογραφών, να προκαλέσουν την εκκίνηση μιας νομοθετικής διαδικασίας. Πρόκειται σαφώς για bottom up μορφή συμμετοχής.⁸³

Αυτές οι λαϊκές πρωτοβουλίες παρουσιάζουν ενδιαφέρον ως προσπάθειες επανανομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος ή δημιουργίας νέων δημόσιων χώρων διαβούλευσης, ιδίως σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Πράγματι, χτίζοντας πάνω σε μια ιδέα του μεγάλου πολιτικού φιλοσόφου του 19^{ου} αιώνα Alexis de Tocqueville για την τοπική αυτοδιοίκηση, μπορούμε να πούμε ότι οι λαϊκές νομοθετικές πρωτοβουλίες είναι ένα είδος «σχολείου της δημοκρατίας», εκεί όπου οι άνθρωποι συνειδητοποιούν την ιδιότητά τους ως πολιτών και όπου καταρτίζονται στελέχη με οργανωτικές ικανότητες για τη μελλοντική διαχείριση συλλογικών δραστηριοτήτων. Διαμέσου της συμμετοχής σε τέτοιες πρωτοβουλίες, οι πολίτες γίνονται περισσότερο ικανοί να αντιληφθούν σωστά τα διακυβεύματα της δημόσιας διαχείρισης, αντιμάχονται τις επιπτώσεις του ατομισμού και βέβαια, αφομοιώνουν σταδιακά μια μεταρρυθμιστική κουλτούρα αντί για μια κουλτούρα καθολικής διαμαρτυρίας.⁸⁴

⁸³ Πρωτοποριακό υπήρξε το έργο της Carole Pateman (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, η οποία αντιτάχθηκε με σφοδρότητα στην εμπειρική, συντηρητική και απαισιόδοξη θεώρηση της δημοκρατίας του Joseph Schumpeter στο κλασικό του έργο Joseph Schumpeter (1943) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, UK: Allen & Unwin. Σύμφωνα με τον Schumpeter, η δημοκρατία δεν είναι τίποτα άλλο από μια οργανωμένη διαδικασία επιλογής διαχειριστικών ελίτ, ενώ η συμμετοχή των πολιτών πέραν της εκλογής αντιπροσώπων ανά τακτά χρονικά διαστήματα είναι μια επικίνδυνη φενακή. Η Pateman, αντιθέτως, επανεισήγαγε δυναμικά το στοιχείο της λαϊκής συμμετοχής, όχι μόνο στη βάση της διαδικασίας σχηματισμού πολιτικής βούλησης, αλλά και ως γνήσια δημοκρατική ανταξία και ως ένα βασικό παράγοντα ανθρώπινης ανάπτυξης. Απέναντι στη διαρκή διαπραγμάτευση και ανταλλαγή (trade-off), την οποία θεματοποίησε ο Robert Dahl, μεταξύ της ικανότητας του λαού να ασκεί δημοκρατικό έλεγχο στις αποφάσεις των κυβερνώντων, από τη μια μεριά, και της ικανότητας ενός πολιτικού συστήματος να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις συλλογικές προτιμήσεις των πολιτών, από την άλλη, η Pateman αντέταξε την κινηματική και ριζοσπαστική δύναμη της λαϊκής κυριαρχίας, όπως αυτή εκφράζεται από οργανώσεις βάσης (grassroots organizations) διαρκώς και όχι μόνο την ημέρα των εκλογών.

⁸⁴ Το κλασικό απόσπασμα από τον πρώτο τόμο του έργου του Tocqueville *Περί της δημοκρατίας στην Αμερική* έχει ως εξής: «Θα πρέπει να θεωρήσουμε [το σώμα ενόρκων] ως ένα σχολείο δωρεάν και διαρκώς ανοιχτό, όπου κάθε ένορκος έρχεται να μαθητεύσει στα δικαιώματά του, έρχεται σε καθημερινή επικοινωνία με τα πιο μορφωμένα και πεφωτισμένα μέλη των ανωτέρων τάξεων, του διδάσκονται οι νόμοι με πρακτικό τρόπο [...]». Alexis de Tocqueville (1835) *De la démocratie en Amérique*, I, pp. 101-102 (δική μου μετάφραση).

Αν όλα πάνε καλά, οι μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας είναι ικανές να μετασχηματίσουν τις σχέσεις μεταξύ του πολιτικού συστήματος και των πολιτών, επανανομιμοποιώντας έτσι τις θεσμικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Τα πολιτικά συστήματα υποφέρουν διαρκώς από το γεγονός ότι η πολιτική μετατρέπεται σε μια υπόθεση ολοένα και πιο επαγγελματική και ότι τα πολιτικά κόμματα χάνουν αργά αλλά σταθερά το διαμεσολαβητικό τους ρόλο. Γι' αυτό, η παρεμβολή ενός νέου διαύλου πολιτικής επικοινωνίας ανάμεσα στους κυβερνώνμενους και τους κυβερνώντες είναι ικανή να τα αναζωογονήσει. Η αρμοδιότητα για τον καθορισμό του γενικού συμφέροντος και τη λήψη αποφάσεων παραμένει στα χέρια των εκλεγμένων πολιτικών και της δημόσιας διοίκησης, αλλά η κινητοποίηση των πολιτών μέσω μορφών συμμετοχής και η ευρύτερη διάδοση των απόψεων κατηγοριακών συμφερόντων μπορούν να χρησιμεύσουν συμπληρωματικά προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, όπου τα τοπικά δημοψηφίσματα κατόπιν λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι πολύ ανεπτυγμένα, αυτό που αποκαλείται grassroots movements (κινήματα της κοινωνικής βάσης) εκμεταλλεύονται τις πλατφόρμες έκφρασης που τους χορηγούν διάφορες πολιτείες ως ομάδες πίεσης (pressure groups) προκειμένου να επηρεάσουν κατά το δυνατόν τη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Αρκετοί θεωρητικοί θεωρούν πως πρόκειται για παραφθορά της αρχικής έννοιας της συμμετοχικής δημοκρατίας και παρεκτροπή προς μορφές lobbying.⁸⁵

Ωστόσο, είναι αδύνατο να διακριθούν a priori και στεγανά οι λαϊκές νομοθετικές πρωτοβουλίες από τις μορφές έκφρασης ειδικών,

⁸⁵ Για παράδειγμα, η Julia De Clerck-Sachsse (2011) "Deliberation and the Process of Identity Formation: Civil Society Organisations and Constitution Making in the EU", in Dieter Fuchs and Hans-Dieter Klingemann eds., *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, Studies in EU Reform and Enlargement Series, pp. 143-170, θεωρεί ότι πρέπει να διακριθεί σαφώς η αντιπροσώπευση συμφερόντων (interest representation) από τη διαβούλευση στη δημόσια σφαίρα (deliberative democracy), στις οποίες αντιστοιχούν δύο μορφές μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι κατηγοριακές ομάδες πίεσης (lobbies) και οι οργανώσεις δημοσίου συμφέροντος που στοχεύουν να ενεργοποιήσουν το δημοκρατικό διάλογο γύρω από τα κοινά. Για τα lobbies στην Ε.Ε., βλ. το κλασικό εγχειρίδιο του Justin Greenwood (2011) *Interest Representation in the European Union*, 3rd ed., Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

κατηγοριακών ή και στενά συντεχνιακών συμφερόντων. Η διάκριση μεταξύ των ιδιοτελών συμφερόντων και του γενικού συμφέροντος δεν μπορεί παρά να επαφίεται, σε τελική ανάλυση, στην ωριμότητα των πολιτών που θα κληθούν να βάλουν την υπογραφή τους κάτω από μια πρόταση προκειμένου αυτή να εξετασθεί από τις αρχές και να προχωρήσει η νομοθέτησή της.⁸⁶

Τέλος, τόσο η λεγόμενη πολιτειακή ρεπουμπλικανική (civic republican) πολιτική φιλοσοφία όσο και η πολιτική θεωρία του Γερμανού φιλοσόφου Jürgen Habermas επιμένουν σε μιαν άλλη διάσταση, επάλληλη αυτής της συμμετοχικής δημοκρατίας: τη διάσταση της «διαβουλευτικής» δημοκρατίας (deliberative democracy). Ας συνοψίσω τη βασική δομή του επιχειρήματός τους, η οποία κατάγεται από την πρακτική φιλοσοφία του Αριστοτέλη.⁸⁷ Η μόνη πραγματική ελευθερία είναι η ελευθερία του ενεργητικού αυτοπροσδιορισμού, δηλαδή η αυτονομία των ανθρώπων, η ικανότητά μας να κυβερνάμε τους εαυτούς μας σύμφωνα με νόμους που εμείς οι ίδιοι ψηφίζουμε για εμάς. Αυτό μπορεί να συμβεί μόνο όταν οι νόμοι και γενικότερα οι κανονιστικές διατάξεις παράγονται από μία δημοκρατική διαδικασία

⁸⁶ Η Elizabeth Monaghan (2012) "Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 285-298, ιδίως pp. 291-296, θεωρεί ότι, αν και η Ε.Ε. ξεκίνησε ως ένα λίγο-πολύ τεχνοκρατικό μόρφωμα εχθρικό προς την ίδια την ιδέα της «συμμετοχής» των Ευρωπαίων πολιτών, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια στροφή προς μια πιο ριζοσπαστικά συμμετοχική κατανόηση της Ευρωπαϊκής δημοκρατίας, με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται σταδιακά μια Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα διαμέσου διαβουλευτικών διαδικασιών, υπό μια 'Χαμπερμασιανή' οπτική.

⁸⁷ Η λογοτεχνία της ρεπουμπλικανικής φιλοσοφίας είναι ευρύτατη, μετά την αναβίωσή της στον 20^ο αιώνα. Για μια πολύ καλή σύνοψη των βασικών της θεμάτων, βλ. Frank I. Michelman (1986) "Foreword: Traces of Self-Government", *Harvard Law Review*, Vol. 100, No. 1, pp. 4-77, ιδίως pp. 17-55. Η πιο εντυπωσιακή, τόσο από εννοιολογικής όσο και από εμπειρικής πλευράς, πρόσφατη δουλειά σχετικά με την διαβουλευτική δημοκρατία μας έρχεται από έναν Αυστραλό ερευνητή, τον John S. Dryzek (with Simon Niemeyer) (2010) *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford, UK: Oxford University Press. Ο Dryzek εντοπίζει μια πολλαπλή στροφή στη θεωρία της δημοκρατίας προς την διαβουλευτική δημοκρατία: θεσμική στροφή (προσοχή στη μορφή διάφορων θεσμικών πλατφορμών για διαβούλευση), συστημική στροφή (προσοχή στη διάδραση μεταξύ διαβούλευσης και πολιτικών συστημάτων), πρακτική στροφή (έμφαση σε συγκεκριμένους τρόπους ενίσχυσης ή εισαγωγής της διαβουλευτικής δημοκρατίας στον εμπειρικό κόσμο της πολιτικής), εμπειρική στροφή (συστηματική έρευνα από κοινωνικούς επιστήμονες σχετικά με τις εμπειρικές επιπτώσεις διάφορων μορφών διαβούλευσης), ό.π., pp. 6-10.

ανοιχτή σε όλους τους πολίτες επί ίσοις όροις, ούτως ώστε οι κανόνες να διαμορφώνονται μέσω ανοιχτού και χειραγώγητου δημόσιου διαλόγου στη λεγόμενη «δημόσια σφαίρα». Η πολιτική δραστηριότητα δεν είναι απλώς ένα εξωτερικό εργαλείο προς επίτευξη ιδιοτελών συμφερόντων με όρους πλούτου ή κύρους. Είναι ένα εμμενές αγαθό, που όλοι οι πολίτες θα πρέπει να επιδιώκουν. Μιλάμε λοιπόν για μια πολύ συμμετοχική αντίληψη της δημοκρατίας, η οποία εμπλέκει τους πολίτες και γενικότερα τους διακυβευματούχους (stakeholders) σε διαρκή διαβούλευση επί θεμάτων δημοσίου συμφέροντος.

Σύμφωνα με αυτήν την αντίληψη, η έννοια της «δημόσιας σφαίρας» (ή «δημόσιου χώρου») προκύπτει αβίαστα ως ρυθμιστής όλης της πολιτικής ζωής, ως εξής: ο «πρακτικός λόγος», λένε οι πολιτειακοί ρεπουμπλικανοί, είναι ένα ηθικό προϋποτιθέμενο πως ορισμένες αξίες είναι ανώτερες από άλλες και πως ο μοναδικός τρόπος να τις ανακαλύψουμε είναι μέσω ανοιχτής δημόσιας συζήτησης. Δεδομένου ότι σε μια δημοκρατική κοινωνία οι πολίτες διαθέτουν διαφορετικούς διανοητικούς και υλικούς πόρους αλλά επιθυμούν να ζουν μαζί, η άσκηση του πρακτικού λόγου και το αποτέλεσμά του, δηλαδή η νομοθεσία, απαιτούν ευρεία γνώση των θεμάτων, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της παιδείας και της συνεχούς αντιπαράθεσης διαφορετικών οπτικών και αντιλήψεων στη δημόσια διαβούλευση. Πολίτες οι οποίοι μαθαίνουν να εκπαιδεύονται σ' αυτό το «σχολείο της δημοκρατίας» αναπτύσσουν την αριστοτελική έννοια της «πολιτικής αρετής», δηλαδή την «ειλικρινή διάθεση να υποτάσσουν τα δικά τους ιδιωτικά συμφέροντα στο γενικό καλό».⁸⁸ Αυτό, όπως είδαμε, δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με τη διαρκή τριβή στη διαβούλευση που λαμβάνει χώρα στη δημόσια σφαίρα.

Στο σημαδιακό του έργο *Το πραγματικό και το ισχύον: Συμβολή στη διαλογική θεωρία του δικαίου και του δημοκρατικού κράτους δικαίου*,⁸⁹ ο Jürgen Habermas κατασκευάζει μια «διαβουλευτική» θεωρία περί δημοκρατίας από μια διαδικαστική οπτική που

⁸⁸ Frank Michelman, ό.π., p. 18 (δική μου μετάφραση).

⁸⁹ Παραπέμω στην αγγλική έκδοση: Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, UK: Polity Press in association with Blackwell Publishers, 1996 (1992).

θεμελιώνεται στη διαλογική θεωρία και στην έννοια της χειραγώγητης πολιτικής διαβούλευσης. Η βασική ιδέα που υποτείνει την κατασκευή είναι αυτή μιας ευρείας δημόσιας συζήτησης, στην οποία όλοι οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να εισφέρουν την άποψή τους προκειμένου να προκύψει μια ελεύθερη πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μόνο μια τέτοια διαδικασία εγγυάται, κατά τον Habermas, τη δημοκρατική νομιμοποίηση των συλλογικών αποφάσεων. Κατά τη διάρκεια της διαλογικής διαδικασίας, θα συγκρουσθούν μεταξύ τους διάφορες οπτικές, θα ανταλλάγουν πληροφορίες και πραγματολογικά δεδομένα, θα διαυγασθούν έννοιες και θα απαλειφθούν τυχόν εννοιολογικές αντιφάσεις. Η διαβούλευση πηγάζει από τη ριζοσπαστική δύναμη επικοινωνίας των ίδιων των πολιτών στο *Lebenswelt*⁹⁰ τους, όμως για να είναι παραγωγική, θα πρέπει να τυποποιηθεί και θεσμοποιηθεί από το θετικό δίκαιο. Αυτό σημαίνει ότι το δίκαιο θα αποκρυσταλλώσει τις επικοινωνιακές εκείνες συμπεριφορές που θεωρούνται κανονιστικά αποδεκτές επειδή καθιερώνουν έμπρακτα την ισότητα των όπλων μεταξύ των διαβουλευόμενων κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης. Η θεσμοποίηση των διαδικασιών που θα προκύψει θα καταστήσει κανονικά ευκολότερη και την παραγωγή έλλογης κοινωνικής συναίνεσης κατόπιν εκατέρωθεν συμβιβασμών μεταξύ των συμμετεχόντων στη συλλογική επικοινωνιακή εμπειρία.⁹¹ Ο πρακτικός λόγος εδώ περιορίζεται στη δόμηση της ίδιας της διαδικασίας δημοκρατικής διαβούλευσης ως μέσου ελεύθερης και έλλογης συμφωνίας μεταξύ ίσων, ενώ προϊόν του είναι, όπως και στους πολιτειακούς φιλοσόφους, το δεσμευτικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, η νομιμοποίηση του παραγόμενου δικαίου θα εξαρτάται άμεσα από τον διαδικαστικό ορθολογισμό της δομημένης δημόσιας διαβούλευσης⁹². Το δε δίκαιο συνδέει το *Lebenswelt* και τις επικοινωνιακές του πρακτικές με τα κοινωνικά υποσυστήματα της οικονομίας και της δημόσιας

⁹⁰ Δηλαδή στον φαινομενολογικό «κόσμο της ζωής» τους, στο υπόβαθρο όπου τα κοινωνικά δράντα υποκείμενα διαμορφώνουν τις πεποιθήσεις, ικανότητες, διαθέσεις και κοινωνικές και επικοινωνιακές τους πρακτικές, οι οποίες αποκρυσταλλώνονται στο λόγο τους.

⁹¹ Jürgen Habermas, ό.π., κεφ. 7 "Deliberative Politics: A Procedural Concept of Democracy", pp. 287-328.

⁹² Πρβλ. Joshua Cohen (1989) "Deliberation and Democratic Legitimacy", in Alan Hamlin and Philip Pettit eds., *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford and New York: Basil Blackwell, pp. 17-34.

διοίκησης, που αποτιμώνται με όρους οικονομικού και εργαλειακού λογισμού.

Η προσπάθεια του Habermas, ως ριζοσπάστη μεταμαρξιστή, να προχωρήσει πέραν του ρεπουμπλικανισμού και του κλασικού φιλελευθερισμού είναι ιδιαίτερα φιλόδοξη. Το ριζοσπαστικά δημοκρατικό στοιχείο στη φιλοσοφία του έγκειται κυρίως στο ρόλο της διαβούλευσης: αντί αυτή να αποτελεί μονοπώλιο των αντιπροσώπων ή των ελίτ, εκτυλίσσει μια αυτόνομη δυναμική εκκινώντας από την κοινή, καθημερινή ζωή όλων των πολιτών, μέσα από την οποία σχηματίζεται η κοινή γνώμη, που είναι ιδεατά διαβουλευτική. Όμως η δύναμη της διαβούλευσης δεν είναι γυμνή ούτε ταυτίζεται με τον «δημόσιο χώρο» καθ' εαυτόν διότι αποκρυσταλλώνεται και θεσμοποιείται, όπως είδαμε, από το δίκαιο, τις διαδικασίες που αυτό προβλέπει και τους δημοκρατικούς θεσμούς. Η διαδικαστικοποιημένη διαβούλευση αναπλάθει την έκφραση της λαϊκής βούλησης ως ανοιχτή και ισότιμη διαλογική διαδικασία, μέσω της οποίας διαμορφώνεται ένας πρακτικός λόγος ταυτοχρόνως κανονιστικός (ως προστατευτικός των θεσμών και των δικαιωμάτων) και λειτουργικός (ως έκφραση της εργαλειακής, συστημικής λογικής των κοινωνικών υποσυστημάτων που βασίζουν την αποδοχή τους στη νομιμοποίηση των παραγόμενων από αυτά αποτελεσμάτων). Πρόκειται, εν ολίγοις, για μια νομιμοποίηση τόσο δια της συμμετοχής όσο και δια των αποτελεσμάτων (*input and output legitimacy*, αντιστοίχως). Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο Habermas θεωρεί ότι καλύπτονται οι κρίσεις νομιμοποίησης και εκδημοκρατίζεται η ίδια η δημοκρατία, εφόσον αυτή μετατρέπεται, μέσω της χειραγώγητης συμμετοχής των πολιτών «από τα κάτω», σε ένα σύστημα ένταξης που επιτρέπει τη συγκρότηση κοινωνιών και χειραφετημένων τρόπων ζωής.⁹³

⁹³ Denise Vitale (2006) "Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas", *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 32, No. 6, pp. 739-766, p. 753. Μια σύντομη ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των Frank Michelman και Jürgen Habermas γύρω από τη σχέση μεταξύ του πολιτειακού ρεπουμπλικανισμού και του χαμπερμασιανού διαβουλευτικού μοντέλου υπάρχει στο συλλογικό τόμο Michel Rosenfeld and Andrew Arato eds. (1998) *Habermas on Law and Democracy: Critical Exchanges*, Berkeley, CA - Los Angeles, CA - London, UK: University of California Press, pp. 309-322 (Frank I. Michelman, "Family Quarrel") και pp. 389-390 (Jürgen Habermas, "Reply").

Συνοψίζοντας αυτήν τη σύντομη θεωρητική αναζήτηση, μπορούμε να πούμε ότι για τους οπαδούς της συμμετοχικής δημοκρατίας, το κρίσιμο σημείο δεν είναι πια αποκλειστικά και μόνο η τακτή εκλογή αντιπροσώπων, αλλά η διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω του δημόσιου διαλόγου. Οι εκλογές δεν αποτελούν παρά μια στιγμή στη συνεχή διαδικασία δημοκρατικής διαβούλευσης. Οι δε θεσμοποιημένες μορφές συμμετοχής εμβαθύνουν την πολιτική νομιμοποίηση της δημοκρατίας και συνεισφέρουν επίσης σε μία ουσιαστική αναδιανομή της εξουσίας, με τρεις τουλάχιστον τρόπους: πρώτον, θέτουν νέα προβλήματα (ή αναδιατυπώνουν παλαιά) στην κρίση των πολιτών, δεύτερον, μειώνουν το χάσμα μεταξύ των απλών πολιτών και των επαγγελματιών της πολιτικής, και τρίτον, μπορούν να βαρύνουν υπέρ αλλαγών στις ακολουθούμενες πολιτικές. Κατά συνέπεια, η συμμετοχική δημοκρατία θα πρέπει να είναι επίσης διαβουλευτική δημοκρατία, διότι τόσο η νομιμοποίηση όσο και η αποτελεσματικότητα της συμμετοχής εξαρτώνται άμεσα από την ποιότητα των διαβουλεύσεων, που θα γίνουν ο καταλύτης πολιτικών αλλαγών. Και η ποιότητα των διαβουλεύσεων, όπως είδαμε ότι υποστηρίζει ο Habermas, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον καλό σχεδιασμό των διαδικασιών διαβούλευσης.⁹⁴ Αυτό μας φέρνει στον Κανονισμό σχετικά με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών.

3. *Σύντομη παρουσίαση του Κανονισμού 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, υπό το παραπάνω θεωρητικό πρίσμα*

Όπως είδαμε, το μεγάλο στοίχημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να κερδίσει την πολιτική της νομιμοποίηση μέσα από τη συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στις διαδικασίες της. Στα πλαίσια της εδραίωσης της συμμετοχικής δημοκρατίας και έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ,⁹⁵ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ψήφισαν

⁹⁴ Και η Denise Vitale θεωρεί, στο προαναφερθέν άρθρο της, ότι η συμμετοχική και η διαβουλευτική δημοκρατία τέμνονται σε μεγάλη έκταση. Βλ. Denise Vitale, *ό.π.*, pp. 752-759.

⁹⁵ «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

τον Κανονισμό 211/2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών στις 16 Φεβρουαρίου του 2011, ο οποίος άρχισε να ισχύει από 1^ης Απριλίου 2012⁹⁶. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Κανονισμού, «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 υποβάλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση επί θεμάτων στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Επιτροπής για την εφαρμογή των συνθηκών και την οποία υποστηρίζουν έγκυρα τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογράφοντες προερχόμενοι από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών». Η Επιτροπή είναι το όργανο που εποπτεύει την λειτουργία της Πρωτοβουλίας Πολιτών και έχει το καθήκον να παρέχει στους πολίτες πληροφορίες και άτυπες συμβουλές σχετικά με την Πρωτοβουλία.

Από όλο το διαδικαστικό πλέγμα του Κανονισμού, θα σταχυολογήσω ορισμένες χαρακτηριστικές θεσμικές διατάξεις προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο αυτός εγγυάται τους στόχους που θέτει η Ένωση στον εαυτό της και είναι ικανός να δώσει μια νέα συμμετοχική κατεύθυνση στο πολιτικό της σύστημα.⁹⁷

Ας ξεκινήσω από τον ελάχιστο αριθμό υπογραφόντων ανά κράτος μέλος (άρθ. 7). Οι υπογράφοντες πρέπει να προέρχονται από το 1/4 τουλάχιστον των κρατών μελών, ενώ ο ελάχιστος αριθμός πολιτών που απαιτείται να συγκεντρωθεί ανά κράτος μέλος αντιστοιχεί στον αριθμό

προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών».

⁹⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ L 65 της 11.3.2011, σελ. 1-22.

⁹⁷ O Victor Cuesta-López (2012) "A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 257-269, επιχειρεί να αξιολογήσει το θεσμικό και διαδικαστικό σχεδιασμό του Κανονισμού συγκρίνοντάς τον με ανάλογες λαϊκές πρωτοβουλίες, όπως προβλέπονται σε διάφορα εθνικά συντάγματα, προκειμένου να εντοπίσει και αναδείξει βέλτιστες πρακτικές. Αναλυτική παρουσίαση των διαδικαστικών απαιτήσεων του Κανονισμού κάνουν και οι Dorota Szeligowska and Elitsa Mincheva (2012) "Empowering European Citizens within The Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 270-284. Θα χρησιμοποιήσω αρκετά στοιχεία από αυτά τα άρθρα για τη δική μου αξιολόγηση των διαδικασιών του Κανονισμού.

των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγει η χώρα τους επί 750. Για τον καθορισμό του ελαχίστου αριθμού κρατών υπήρξε διάσταση απόψεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η Επιτροπή θεωρούσε ότι το 1/3 των κρατών είναι πιο αντιπροσωπευτικό αλλά και προσιτό όριο. Απ' την άλλη, πίστευε ότι το 1/4 ήταν μεν πιο προσιτό, αλλά ταυτόχρονα και υπερβολικά χαμηλό και λιγότερο αντιπροσωπευτικό.⁹⁸ Την ίδια θέση με την Επιτροπή είχε και το Συμβούλιο.⁹⁹ Αντίθετη άποψη είχε το Κοινοβούλιο, το οποίο θεωρούσε πως το 1/4 ήταν ένα όριο μη αμφισβητήσιμο και καθόλα αντιπροσωπευτικό ενός συλλογικού συμφέροντος της Ένωσης. Το Κοινοβούλιο κατάφερε να περάσει τη θέση του στο τελικό κείμενο. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών με τις γνωμοδοτήσεις τους, καθώς και τα εθνικά κοινοβούλια, τάχθηκαν με την άποψη του Κοινοβουλίου.¹⁰⁰ Μ' αυτόν τον τρόπο η διαδικασία γίνεται λιγότερο επαχθής, αφού καθίσταται ευκολότερο να ξεκινήσει μια Πρωτοβουλία, καθώς επίσης ο αναγκαίος αριθμός των επτά κρατών (1/4 του συνόλου των κρατών μελών) μπορεί να θεωρηθεί αρκετά αντιπροσωπευτικός. Έτσι, η Ένωση σ' αυτόν τον τομέα φαίνεται ότι ενθαρρύνει την συγκέντρωση υπογραφών για τις Πρωτοβουλίες.¹⁰¹

Στο άρθρο 3 καθορίζονται οι απαιτήσεις για τους διοργανωτές και τους υπογράφοντες. Μετά από τροπολογία του Κοινοβουλίου, διευκρινίσθηκε ότι ως διοργανωτές μπορούν να ορισθούν μόνο τα φυσικά

⁹⁸ Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, COM(2009) 622 τελικό, Βρυξέλλες 11.11.2009, σελ. 4-5.

⁹⁹ 11099/10 178 Γενική προσέγγιση του Συμβουλίου της 14.6.2010.

¹⁰⁰ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, ΕΕ C 44 της 11.2.2011, σελ. 182-185. Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, ΕΕ C 267 01.10.2010, σελ. 57-63. Έκθεση της Επιτροπής, Ετήσια έκθεση 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων, COM(2011) 345 της 10.6.2011, σελ. 7-8.

¹⁰¹ Σχετικά με τις διάφορες μεθόδους που έχουν χρησιμοποιηθεί σε επίπεδο διεθνικών ή ομοσπονδιακών πολιτικών μορφωμάτων για τη χωρική κατανομή των δηλώσεων υποστήριξης, βλ. το πρωτοπόρο άρθρο του Andres Auer (2005) "European Citizens' Initiative", *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 79-86, p. 81, όπου ο συγγραφέας ισχυρίζεται ότι «Οι απαιτήσεις χωρικής διανομής, όπως και οι διπλές πλειοψηφίες, είναι συχνά ομοσπονδιακής φύσης» (δική μου μετάφραση). Πρβλ. Víctor Cuesta-López, ό.π., pp. 260-261, όπου τονίζεται επίσης ότι το κατώφλι του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών είναι λογική συνέπεια της διεθνικής διάστασης της Ε.Ε., αλλά και αρκετά χαμηλό σε σύγκριση με την υπόλοιπη διεθνή εμπειρία.

πρόσωπα, δηλαδή οι πολίτες, και όχι τα νομικά πρόσωπα. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Ένωση επιχειρεί εμφανώς να δώσει το σήμα ότι οι πρωτοβουλίες θα εκφράζουν την πραγματική θέληση των πολιτών και όχι αυτήν των οργανωμένων συμφερόντων. Ωστόσο, οι ενδιαμέσες οργανώσεις μπορούν να προωθήσουν ή να στηρίξουν πρωτοβουλίες, με την προϋπόθεση ότι το πράττουν με διαφάνεια.¹⁰² Τόσο οι διοργανωτές όσο και οι υπογράφοντες πρέπει να είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να βρίσκονται σε ηλικία που να τους παρέχει δικαίωμα ψήφου στις ευρωεκλογές.

Σε διατάξεις που εισήγαγε εξ ολοκλήρου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, απαιτείται από τους διοργανωτές να συγκροτούν επιτροπή πολιτών από τουλάχιστον επτά πρόσωπα τα οποία να είναι κάτοικοι τουλάχιστον επτά διαφορετικών κρατών μελών και επιπλέον, να ορίσουν έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή που θα λειτουργούν ως σύνδεσμος μεταξύ της επιτροπής πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Πολύ σωστά το Κοινοβούλιο προχώρησε σ' αυτές τις τροποποιήσεις, αφού έτσι ενθαρρύνεται η προώθηση θεμάτων πανευρωπαϊκού χαρακτήρα και διασφαλίζεται ότι οι πρωτοβουλίες είναι σοβαρές, ενώ ταυτόχρονα εξασφαλίζεται διαφάνεια και αποτελεσματική επικοινωνία, οι οποίες δε θα ήταν εφικτές χωρίς την ύπαρξη κάποιων εκπροσώπων οι οποίοι θα ενεργούσαν εξ ονόματος της επιτροπής πολιτών.¹⁰³ Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα σε κατηγορίες κρατών, όπως είναι τα μεσογειακά ή τα κράτη του πρώην ανατολικού μπλοκ, εφόσον

¹⁰² Ήδη, από μια εμπειρική ανάλυση των μέχρι πέρυσι αναληφθεισών πρωτοβουλιών, μία από τις τέσσερις ομάδες διοργανωτών που εντοπίστηκαν είναι οι εταιρικές συμμαχίες και οι ενώσεις επιχειρηματικών συμφερόντων, ενίοτε σε συνεργασία με εξειδικευμένες ομάδες καταναλωτών ή με ιδρύματα, οι οποίες ενδιαφέρονται να προωθηθεί ευρωπαϊκή νομοθεσία που αφορά τους τομείς στους οποίους δραστηριοποιούνται. Βλ. σχετικά Luis Bouza García (2012) "New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 337-351, p. 343. Αυτό επιβεβαιώνει ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών μπορεί κάλλιστα να χρησιμεύσει ως εργαλείο προώθησης κατηγοριακών συμφερόντων (agenda-setting) από εξειδικευμένες οργανώσεις (Luis Bouza García, ό.π., p. 344).

¹⁰³ Οι Dorota Szeligowska and Elitsa Mincheva, ό.π., p. 276, αν και αναγνωρίζουν την αξία της επιτροπής πολιτών ως φίλτρο απέναντι σε τυχόν κακόβουλα ή παρελκυστικά σχήματα, παραθέτουν και τον αντίλογο, ισχυριζόμενες ότι η διαδικαστική αυτή απαίτηση για όλες τις πρωτοβουλίες επί ποινή μη εγγραφής στο μητρώο φαίνεται κάπως περιοριστική και υπερβολικά γραμματιστική.

υπερβαίνουν τον αριθμό των επτά, να ξεκινούν πρωτοβουλίες που αφορούν τα συμφέροντά τους.

Το άρθρο 4 σχετικά με την καταχώριση της προτεινόμενης Πρωτοβουλίας Πολιτών είναι ίσως το πιο αμφιλεγόμενο του Κανονισμού. Και σε αυτό το θέμα οι γνώμες των θεσμικών οργάνων διαφοροποιήθηκαν. Η Επιτροπή με την πρόταση Κανονισμού σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών τον Μάρτιο του 2009 διαχώριζε τη διαδικασία καταχώρισης από τη διαδικασία ελέγχου του παραδεκτού μιας Πρωτοβουλίας: η Επιτροπή θα απέρριπτε την καταχώριση σε περίπτωση που η προτεινόμενη Πρωτοβουλία θεωρείτο ακατάλληλη ως καταχρηστική ή επειδή στερείτο σοβαρότητας ή αν ήταν κατάφωρα αντίθετη με τις αξίες της Ένωσης. Αργότερα μετά τη συγκέντρωση από τους διοργανωτές 300.000 δηλώσεων υποστήριξης από τουλάχιστον τρία κράτη μέλη, η Επιτροπή θα εξέταζε το παραδεκτό της προτεινόμενης Πρωτοβουλίας. Με τον διαχωρισμό των δύο διαδικασιών, η Επιτροπή δε θα διέκοπτε τον δημόσιο διάλογο για ευρωπαϊκά θέματα και δε θα έδινε την εντύπωση ότι λογοκρίνει ή αντίστοιχα ευνοεί κάποια Πρωτοβουλία. Το Συμβούλιο, απ' την πλευρά του, έκρινε ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να εξετάζει το παραδεκτό μιας Πρωτοβουλίας μετά την συγκέντρωση 100.000 υπογραφών.¹⁰⁴ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρούσε αχρείαστο ο έλεγχος του παραδεκτού να γίνεται μετά από τη συγκέντρωση ενός συγκεκριμένου αριθμού υπογραφών, καθώς αυτό θα αποτελούσε σπατάλη χρόνου και ενέργειας για τους διοργανωτές που θα είχαν ήδη καταβάλει σημαντικές προσπάθειες, και επιπλέον θα προκαλούσε απογοήτευση στους πολίτες των οποίων οι Πρωτοβουλίες δεν θα γίνονταν τελικά δεκτές. Έτσι, το Κοινοβούλιο πέτυχε να περάσει στον Κανονισμό τις διατάξεις που ορίζουν ότι η Επιτροπή δε θα λαμβάνει επίσημη απόφαση σχετικά με το παραδεκτό, όπως προβλεπόταν στην πρότασή της, αλλά θα καταχωρίζει τις προτεινόμενες Πρωτοβουλίες μόνο εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις που καθορίζονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 4.¹⁰⁵ Η

Επιτροπή, αφού λάβει ορισμένες πληροφορίες σχετικά με την προτεινόμενη Πρωτοβουλία, θα εξετάζει αν αυτή πληροί κάποια τυπικά κριτήρια, αν δεν αντιβαίνει τις αξίες της Ένωσης, αν είναι εκτός του πλαισίου αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και αν η Πρωτοβουλία είναι επιπόλαια, καταχρηστική και κακόβουλη, και κατόπιν θα προβαίνει σε καταχώριση και δημοσίευσή της στο μητρώο (άρθ. 4 παρ. 2 και 4 του Κανονισμού 211/2011).

Η επιθυμία της Ένωσης ώστε οι Πρωτοβουλίες να μην αντιβαίνουν τις αξίες της, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, όπως επίσης να μην είναι εκτός του πλαισίου δραστηριοτήτων της Επιτροπής, είναι απολύτως θεμιτή. Η Ένωση είναι λογικό να θέλει να προστατευτεί από τυχόν άτομα που θέλουν να χρησιμοποιήσουν την Πρωτοβουλία για επιβλαβείς και εξτρεμιστικούς σκοπούς. Από την άλλη, η Ένωση, ως θεσμός που διακηρύττει ότι επιθυμεί να εντάξει τους πολίτες της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και να διευρύνει την Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, θα έπρεπε να δείχνει περισσότερη εμπιστοσύνη ότι αυτοί οι πολίτες δε θα στήριζαν μια Πρωτοβουλία που θα ήταν, λόγου χάριν, αντιδημοκρατική ή ρατσιστική. Παράλληλα, ξενίζει η καθιέρωση των όρων «επιπόλαια, καταχρηστική και κακόβουλη». Το πρόβλημα είναι ότι οι όροι αυτοί είναι πολύ αόριστοι και αφήνουν ευρύτατα περιθώρια ερμηνείας, ενώ παράλληλα δεν έχουν ισχύ ενώπιον δικαστηρίου.¹⁰⁶ Προκαλεί καχυποψία το γεγονός ότι τέτοιοι γενικόλογοι όροι χρησιμοποιούνται σε ένα τόσο εξειδικευμένο Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ένωση δείχνει έτσι ότι φοβάται την Πρωτοβουλία και τις αλλαγές που μπορεί να φέρει, γι' αυτό και θεσπίζει ένα τόσο γενικό κριτήριο το οποίο μπορεί να ερμηνευτεί κατά το δοκούν. Θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι η Ένωση αυτοαναιρείται, αφού από τη μία διακηρύττει ότι επιθυμεί διακαώς την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης

- Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών δεν ευρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών
- Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών δεν είναι κατάφωρα καταχρηστική, επιπόλαια ή κακόβουλη, και
- Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών δεν αντίκειται προφανώς στις αξίες της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται με το άρθρο 2 ΣΕΕ.

¹⁰⁶ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, ΕΕ C 44 της 11.2.2011, σελ. 182-185.

¹⁰⁴ 11099/10 178 Γενική προσέγγιση του Συμβουλίου της 14.6.2010.

¹⁰⁵ Οι προϋποθέσεις αυτές τηρούνται εφόσον:

- Έχει συστηθεί η επιτροπή πολιτών και έχουν ορισθεί τα πρόσωπα επικοινωνίας σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2

αποφάσεων, ενώ από την άλλη θέτει συνεχώς ασφαλιστικές δικλίδες.¹⁰⁷ Η Ένωση λοιπόν οφείλει να καθορίσει με μεγαλύτερη σαφήνεια τα κριτήρια που θέτει διότι είναι αρκετά πιθανό να προκύψουν προβλήματα στο μέλλον. Τέλος, θετικό στοιχείο αποτελεί ότι σε περίπτωση απόρριψης καταχώρισης μιας Πρωτοβουλίας, οι διοργανωτές έχουν το δικαίωμα να προσβάλουν δικαστικά την απόφαση.¹⁰⁸

Μετά την επιτυχή καταχώριση μιας Πρωτοβουλίας, οι διοργανωτές μπορούν να συγκεντρώνουν δηλώσεις υποστήριξης είτε σε έντυπη είτε σε ηλεκτρονική μορφή. Η προθεσμία για την συλλογή του ενός εκατομμυρίου δηλώσεων υποστήριξης ορίζεται στους 12 μήνες (άρθρο 5). Αυτό το χρονικό διάστημα είναι εύλογο, λαμβάνοντας υπόψη, αφενός ότι οι Πρωτοβουλίες Πολιτών πρέπει να παραμένουν επίκαιρες, και αφετέρου ότι η πραγματοποίηση του εγχειρήματος σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι δυσχερές.¹⁰⁹

Μετά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων υπογραφών, οι διοργανωτές υποβάλλουν τις δηλώσεις υποστήριξης προς επαλήθευση και πιστοποίηση στις αρμόδιες αρχές που ορίζει κάθε κράτος μέλος (άρθρο 8). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν σημαντικό διοικητικό κόστος καθώς και σημαντικό μερίδιο ευθύνης για την εφαρμογή του νέου Κανονισμού. Γι' αυτό το λόγο απαιτείται να προσαρμόσουν τη νομοθεσία τους για να μπορούν να ανταποκριθούν στα καθήκοντα ελέγχου των δηλώσεων υποστήριξης και επιβολής κυρώσεων για τυχόν παραβιάσεις του Κανονισμού. Οι απαραίτητες πληροφορίες που απαιτούνται για την επικύρωση των υπογραφών

¹⁰⁷ *Contra* Víctor Cuesta-López, ό.π., p. 263, όπου αναφέρεται ότι ο συνταγματικός και/ή νομικός έλεγχος των πρωτοβουλιών είναι μια ευρύτατα διαδεδομένη προϋπόθεση άλλου, η οποία συχνά ανατίθεται σε διοικητικά ή κοινοβουλευτικά σώματα, καθώς και ότι αυτοί οι προληπτικοί έλεγχοι δεν αποτελούν κρίση πολιτικής σκοπιμότητας, αλλά γίνονται επί τη βάση αυστηρών ρυθμιστικών κριτηρίων.

¹⁰⁸ Για τις δυνατότητες προσφυγής, βλ. Dorota Szeligowska and Elitsa Mincheva, ό.π., pp. 279-280.

¹⁰⁹ Ως μέτρο σύγκρισης, η αντίστοιχη χρονική περίοδος συλλογής υπογραφών κυμαίνεται από ένα ελάχιστο 60 ημερών στη Σλοβενία έως ένα μέγιστο 9 μηνών στην Ισπανία. Βλ. Víctor Cuesta-López, ό.π., p. 265. Ωστόσο, λόγω της νεωτερικότητας του εργαλείου για τα ευρωπαϊκά δεδομένα και του κατακερματισμού του Ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου μεταξύ περισσότερων εθνικών δημόσιων χώρων, είναι πολύ πιθανό να αποδειχθεί στην πορεία ότι η χρονική περίοδος των 12 μηνών είναι υπερβολικά βραχεία. Πρβλ. Dorota Szeligowska and Elitsa Mincheva, ό.π., p. 274.

διαφέρει μεταξύ κρατών μελών ανάλογα με την εθνική νομοθεσία, κάνοντας ίσως έτσι τη συλλογή υπογραφών σε ένα κράτος πιο επαχθή σε σχέση με ένα άλλο.

Μετά τη συγκέντρωση των απαραίτητων υπογραφών, οι διοργανωτές υποβάλλουν την Πρωτοβουλία στην Επιτροπή, μαζί με τις πηγές χρηματοδότησης και στήριξης που τυχόν έλαβε (άρθρο 9). Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται πλήρης διαφάνεια όσον αφορά τις διάφορες Πρωτοβουλίες. Αν όμως το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιθυμούσε πραγματικά να δώσει ώθηση σ' αυτό το νέο εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας, θα μπορούσε να προβλεφθεί μια μικρή επιβάρυνση του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού για την απόσβεση δαπάνων των διοργανωτών, τουλάχιστον μετά το στάδιο της καταχώρισης και κατά τη διάρκεια της συλλογής των υπογραφών.¹¹⁰

Στο άρθρο 10 του Κανονισμού περιγράφεται η διαδικασία εξέτασης της Πρωτοβουλίας Πολιτών από την Επιτροπή. Η Επιτροπή, αφού λάβει την Πρωτοβουλία, την δημοσιεύει στο μητρώο και συναντά τους διοργανωτές σε ενδεδειγμένο επίπεδο για να τους δώσει την ευκαιρία να εξηγήσουν τα θέματα που τίγονται στην Πρωτοβουλία τους. Εντός τριών μηνών ανακοινώνει τα πολιτικά και νομικά συμπεράσματά της σχετικά με τη συγκεκριμένη Πρωτοβουλία, τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες θα προβεί και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή δεν θα προβεί στις εν λόγω ενέργειες. Σ' αυτό το ύστερο στάδιο, εξυπακούεται ότι η Επιτροπή δε θα προβεί *de novo* σε μια τεχνική κρίση περί του παραδεκτού της πρωτοβουλίας, αλλά σε μια *ουσιαστική πολιτική* κρίση περί της συνέχειας που προκρίνει να δοθεί ή όχι στη συγκεκριμένη Πρωτοβουλία. Εφόσον η Επιτροπή κρίνει αιτιολογημένα ότι επιθυμεί να δώσει συνέχεια στην Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, θα συντάξει κατ' άρθρον και με τεχνική γλώσσα μια νομοθετική πρόταση βασισμένη στην αρχική Πρωτοβουλία, η οποία δεν απαιτείται να είναι συντεταγμένη με τη μορφή νομοθετικής πρότασης. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή διατηρεί πάντοτε την απόλυτη διακριτική ευχέρεια να μετατρέψει μια «πρωτοβουλία για ανάληψη

¹¹⁰ Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στην Ισπανία.

πρωτοβουλίας» (agenda initiative), όπως είναι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών,¹¹¹ σε μια δική της νομοθετική πρωτοβουλία.

Κατά το διάστημα των τριών μηνών, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 10, δίνεται η ευκαιρία στους διοργανωτές να παρουσιάσουν την Πρωτοβουλία σε δημόσια ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο οποίο θα εκπροσωπείται και η Επιτροπή στο κατάλληλο επίπεδο (άρθρο 11). Οι διατάξεις των δύο άρθρων προστέθηκαν με πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου, το οποίο έτσι εξασφάλισε ότι όλες οι Πρωτοβουλίες Πολιτών που συγκέντρωσαν ένα εκατομμύριο υπογραφές θα τύχουν εξέτασης.

Εδώ συγκεντρώνεται η ουσία της Πρωτοβουλίας Πολιτών. Η Πρωτοβουλία καλεί την Επιτροπή να καταθέσει προτάσεις για εφαρμογή των Συνθηκών, δεν την δεσμεύει όμως θεσμικά. Η Πρωτοβουλία Πολιτών δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επομένως δεν τίγεται το δικαίωμα της Επιτροπής να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες. Αναμφισβήτητα, λαμβάνει στα σοβαρά τα αιτήματα που εκφράζονται με τις Πρωτοβουλίες Πολιτών και είναι υποχρεωμένη να εξηγήει σαφώς τους λόγους που δε θα δώσει τυχόν συνέχεια σε μία Πρωτοβουλία Πολιτών, το σημαντικό όμως είναι ότι αυτή θα έχει πάντα τον τελικό λόγο.¹¹² Σημαντικό είναι επίσης ότι δίνεται η ευκαιρία στους διοργανωτές να τύχουν εξέτασης, καθώς και υπό προϋποθέσεις ακρόασης. Με αυτό τον τρόπο, αφενός προσδίδεται κύρος στον ίδιο το θεσμό της Πρωτοβουλίας Πολιτών, αφετέρου δίνεται η πρέπουσα σημασία και η ευκαιρία στους

¹¹¹ Πρόκειται για μια διεθνική εκδοχή της λαϊκής πρωτοβουλίας με τη συλλογή ικανού αριθμού υπογραφών προκειμένου να τεθεί υπόψη των συντεταγμένων οργάνων μιας πολιτείας ένα θέμα που διέφευγε της επίσημης ατζέντας τους, όπως συμβαίνει σε χώρες όπως η Ιταλία, η Αυστρία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Λετονία και η Λιθουανία. Βλ. Víctor Cuesta-López, *ό.π.*, p. 259.

¹¹² Αναλύοντας μια παρόμοια περίπτωση, αυτή των εκτιμήσεων επιπτώσεων, έχω μιλήσει για «στρατηγική χρήση» από την Επιτροπή του νέου αυτού εργαλείου προκειμένου να αυτονομιμοποιηθεί δια της διαδικασίας – ήτοι δια της ευρείας συμμετοχής διακυβευματούχων κατά το προνομοθετικό στάδιο, όπου διαμορφώνεται μια μελλοντική νομοθετική πρόταση – χωρίς να απολέσει την αποκλειστικότητα της πρωτοβουλίας. Βλ. Ioannis Papadopoulos (2012) “L’usage stratégique des études d’impact dans la procédure législative européenne”, in Mathilde Philip-Gay (dir.), *Les études d’impact accompagnant les projets de loi*, Paris: LGDJ, préf. Dominique Turpin, pp. 10-27.

πολίτες να εκφράσουν τις απόψεις τους εκ του σύνεγγυς με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μέσα στην “καρδιά” της Ευρωπαϊκής δημοκρατίας, το Κοινοβούλιο.

Όπως φάνηκε, το αν είναι επαρκείς οι θεσμικές εγγυήσεις που προβλέπει ο Κανονισμός για τη διασφάλιση των στόχων της Πρωτοβουλίας Πολιτών σύμφωνα με τη Συνθήκη, καθώς και το αν η Πρωτοβουλία είναι ένα μέτρο εύχρηστο για τον πολίτη, είναι αμφιλεγόμενο. Παρόλο που η Ένωση υποστηρίζει ότι το μέτρο είναι εύχρηστο και κατανοητό στον πολίτη και δεν υπόκειται σε περιττούς γραφειοκρατικούς κανόνες, πολλά στοιχεία δείχνουν το αντίθετο. Για παράδειγμα, πολλές ΜΚΟ και ακτιβιστές θεωρούν ότι η διαδικασία είναι γραφειοκρατική, αφού καθιστά αδύνατο σε ομάδες απλών πολιτών που έχουν μικρή χρηματοδότηση να επιτύχουν μία Πρωτοβουλία, ενώ ευνοεί μόνο τους καλά χρηματοδοτούμενους μεγάλους οργανισμούς.¹¹³

4. Ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με τις πιθανές αναδιατάξεις που θα φέρει η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών στον ενδοενωσιακό συσχετισμό δύναμης μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των πολιτικών παικτών

Συμπερασματικά, η Πρωτοβουλία Πολιτών είναι το πρώτο υπερεθνικό εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας στον κόσμο και μία από τις μεγαλύτερες καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας. Είναι αναπόφευκτο ότι θα επιφέρει αλλαγές – μικρές ή μεγάλες – στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Πρωτοβουλία Πολιτών είναι ένα εργαλείο που επιτρέπει την άσκηση επιρροής στη διαμόρφωση πολιτικού προγράμματος. Επομένως δεν αλλάζει κάτι από την καθιερωμένη πρακτική της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Όπως αναφέρθηκε και πριν, το αποκλειστικό δικαίωμα της Επιτροπής να

¹¹³ Η ιστορία της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών, από τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης έως την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, αποτρέπει πολλές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις από την ενεργό χρήση αυτού του εργαλείου, ή τουλάχιστον έτσι συνέβη στα πρώτα της βήματα. Βλ. Julia De Clerck-Sachsse, *ό.π.*, pp. 301-306. Ωστόσο, η συγγραφέας θεωρεί ότι, εφόσον γίνουν κάποιες διαρθρωτικές αλλαγές στην ίδια την Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, με περαιτέρω πολιτικοποίηση των θεμάτων που αναδεικνύουν οι Πρωτοβουλίες και με παρουσίασή τους κατά τρόπο πιο ελκυστικό για την κοινή γνώμη, το νέο εργαλείο είναι ικανό να κινητοποιήσει ευρύτερες δυνάμεις της κοινωνίας πολιτών και να οικοδομήσει σταδιακά έναν Ευρωπαϊκό Δήμο.

αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες παραμένει άθικτο. Η Πρωτοβουλία Πολιτών δεν οδηγεί υποχρεωτικά σε πρόταση νομοθεσίας, παρά μόνο καλεί την Επιτροπή να νομοθετήσει, η οποία έχει και τον τελευταίο λόγο αν θα δώσει συνέχεια ή όχι σε μία Πρωτοβουλία.¹¹⁴ Σε κάθε περίπτωση που επιτυγχάνεται το όριο του ενός εκατομμυρίου υπογραφών, είναι αναπόφευκτο να ασκείται τόσο σημαντική πολιτική πίεση στην Επιτροπή ώστε αυτή να μεριμνήσει να καταθέσει αντίστοιχη πρόταση νομοθεσίας στα δύο νομοθετικά όργανα: προβλέπεται ότι θα είναι πολύ δύσκολο για την Επιτροπή, είτε να απορρίπτει κάποια Πρωτοβουλία Πολιτών είτε να την τροποποιεί σε βαθμό που να αλλοιώνει την ουσία της, γιατί μ' αυτόν τον τρόπο αναλαμβάνει τον κίνδυνο να προκαλέσει λαϊκή οργή και απογοήτευση. Η απογοήτευση, με τη σειρά της, ενδέχεται να εκτρέψει τη χρήση του νέου αυτού θεσμού, από εργαλείο προώθησης της συμμετοχικής δημοκρατίας και επανανομιμοποίησης του Ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, σε μια πλατφόρμα έκφρασης διαμαρτυρίας, χωρίς ρεαλιστική πιθανότητα κατάληξης σε νομοθετική πρόταση για την εφαρμογή των Συνθηκών.¹¹⁵

Η Πρωτοβουλία Πολιτών ίσως λειτουργήσει σαν δίκκοπο μαχαίρι για την Επιτροπή. Αφενός, προωθώντας μία Πρωτοβουλία Πολιτών η οποία εκφράζει τη βούληση ενός μεγάλου αριθμού πολιτών, εξυψώνεται στα μάτια τους ως ο κύριος φορέας των συμφερόντων τους, αντλεί πολιτική νομιμοποίηση και αναπληρώνει το δημοκρατικό της έλλειμμα. Επιπλέον – και αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό – μπορεί να χρησιμοποιήσει στρατηγικά την πολιτική δύναμη του 1.000.000 υπογραφών μεταφέροντας αυτήν τη λαϊκή πίεση προς το Συμβούλιο, διακυβερνητικό όργανο με το οποίο έρχεται συχνά σε δομική

¹¹⁴ Σ' αυτό επέστησε την προσοχή από νωρίς ο Andres Auer, ό.π., ο οποίος επέμεινε ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν θα είναι ένα εργαλείο άμεσης δημοκρατίας. Τουναντίον, θα αποτελέσει ένα απλό συμπλήρωμα στην Ευρωπαϊκή αντιπροσωπευτική δημοκρατία, όπως αυτή έχει σχεδιασθεί από τη Συνθήκη.

¹¹⁵ Γ' αυτό το θέμα, βλ. Luis Bouza García, ό.π., ο οποίος θεωρεί ότι ο αριθμός των πιο συναινετικών και εποικοδομητικών Πρωτοβουλιών θα είναι ευθέως ανάλογος του αριθμού των Πρωτοβουλιών που θα γίνονται αποδεκτές από την Επιτροπή, ενώ αντιστρόφως, ο αριθμός των Πρωτοβουλιών που θα εκτραπούν προς τη διαμαρτυρία μέσω της οικοδόμησης φήμης σε ευρωπαϊκό επίπεδο από οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών θα εξαρτηθεί από το πόσο φιλόξενη θα αποδειχθεί η Επιτροπή προς τις παρουσιαζόμενες Πρωτοβουλίες.

σύγκρουση, ως οιονεί ομοσπονδιακό όργανο-ατμομηχανή της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αφετέρου, όμως, έχει λεχθεί ότι λόγω της πολιτικής πίεσης που της ασκείται μέσω μιας Πρωτοβουλίας, ενδεχομένως να ελαττώνεται το κύρος και να μειώνεται η δύναμή της, καθώς η Πρωτοβουλία Πολιτών μπορεί να υποσκάπτει το αποκλειστικό δικαίωμα της Επιτροπής για νομοθετική πρωτοβουλία.¹¹⁶ Αυτός είναι ίσως ο λόγος που η Επιτροπή υποστήριζε πιο αυστηρές διατάξεις για να μπορέσει να προχωρήσει μια Πρωτοβουλία: ελάχιστος αριθμός κρατών στο 1/3 των κρατών μελών της Ε.Ε. αντί για το τελικό 1/4, αυστηρότερος έλεγχος παραδεκτού των Πρωτοβουλιών κτλ. Ενδεχομένως η Επιτροπή να φοβάται ένα πιθανό bottleneck: εφόσον οι Πρωτοβουλίες γίνουν γνωστές και δημοφιλείς και υπερπηδούν σχετικά εύκολα τα διαδικαστικά εμπόδια που θέτει ο Κανονισμός 211/2011, η Επιτροπή είναι πιθανό να έχει να διαχειρισθεί υπερβολικά μεγάλο αριθμό τους, με αποτέλεσμα να αποκτήσει πολύ σημαντικό φόρτο εργασίας. Αν κρίνουμε από το γεγονός ότι, έως τώρα, ούτε μία Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν έχει κατορθώσει να φτάσει μέχρι τέλους και να συγκεντρώσει τις απαραίτητες 1.000.000 υπογραφές από Ευρωπαίους πολίτες, μια τέτοια πιθανότητα φαντάζει, βεβαίως, απόμακρη.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όντας το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες θεσμικό όργανο της Ένωσης, και επομένως ο εκπρόσωπος των συμφερόντων των Ευρωπαίων πολιτών, υπήρξε σύμμαχος της Πρωτοβουλίας Πολιτών από την πρώτη στιγμή. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι το 2009 υιοθέτησε ψήφισμα που καλούσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού για την εφαρμογή της Πρωτοβουλίας Πολιτών.¹¹⁷ Με την Πρωτοβουλία Πολιτών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά ένα δεύτερο μοχλό πίεσης προς τα δύο άλλα όργανα του θεσμικού τριγώνου (Επιτροπή και Συμβούλιο), καθώς τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα που το απαρτίζουν μπορούν να στηρίζουν και να προωθήσουν μια Πρωτοβουλία Πολιτών που να

¹¹⁶ Stephen C. Sieberson (2008) *Dividing Lines between the European Union and its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*, The Hague: Asser Press, p. 148.

¹¹⁷ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 7ης 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)).

εξυπηρετεί και τα δικά τους συμφέροντα. Με αυτόν τον τρόπο το Κοινοβούλιο και τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα πετυχαίνουν να αυξήσουν την ισχύ τους. Βέβαια, έχοντας υπόψη το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των πολιτών στις ευρωεκλογές, στοιχείο που σύμφωνα με κάποιους καταδεικνύει το έλλειμμα που παρουσιάζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν αποκλείεται να βρεθεί αντιμέτωπο με Πρωτοβουλίες που αντιτίθενται στις θέσεις του.¹¹⁸ Επιπλέον, το Κοινοβούλιο πιθανώς να έχει αυτοπαγιδευθεί, καθώς με την υποχρέωση δημόσιας ακρόασης των διοργανωτών μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και εφόσον το εργαλείο αποδειχθεί επιτυχημένο σε βάθος χρόνου, ενδέχεται να γεμίσει ασφυκτικά η ήδη υπερφορτωμένη ημερήσια διάταξή του, με αποτέλεσμα να έχει δομικό πρόβλημα στην ανεύρεση του απαραίτητου χρόνου για την εκπλήρωση όλων των θεσμικών του υποχρεώσεων.

Κατά τη γνώμη μου, ο μεγάλος κερδισμένος από μια επιτυχή λειτουργία της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών δε θα είναι άλλος από τα Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα. Η εμπειρία που ήδη διαθέτουν σε θέματα διεθνικής συνεργασίας μεταξύ εθνικών πολιτικών κομμάτων υπό τη στέγη των Ευρωπαϊκών τοιούτων, τα αρκετά σημαντικά οικονομικά και επιστημονικά μέσα που διαθέτουν, τόσο τα ίδια όσο και τα ιδρύματά τους (δηλαδή οι δεξαμενές σκέψης τους), οι οργανωτικές τους δομές που εξαπλώνονται σε όλη την επικράτεια της Ευρώπης, οι λιγότερο ή περισσότερο θεσμοποιημένες σχέσεις τους με φορείς της κοινωνίας πολιτών, και τέλος η αύξουσα σημασία τους ενόψει των επερχόμενων ευρωεκλογών λόγω των υποψηφιοτήτων για τη στελέχωση της Προεδρίας της Επιτροπής που πιθανώς θα υιοθετήσουν στα κομματικά τους συνέδρια, τα καθιστούν ιδανικούς συνομιλητές των Πρωτοβουλιών που θα εκφράζουν τη γενικότερη πολιτική τους φιλοσοφία. Η παροχή νομικής εμπειρογνομοσύνης για την επιτυχή εκπλήρωση των προβλεπόμενων διαδικαστικών όρων, η παροχή τεχνικής βοήθειας στη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων όσων πολιτών δηλώνουν υποστήριξη σε μια Πρωτοβουλία, η βοήθεια στη διαχείριση των δωρεών προς τις Πρωτοβουλίες λόγω της εμπειρίας τους με το πολιτικό χρήμα, η παροχή πληροφοριών σχετικά με το θέμα και τους

¹¹⁸ Jean-Luc Sauron (2011) "The European Citizens' Initiative: Not Such a Good Idea?", *European Issue*, No 192, Fondation Robert Schuman Policy Paper, p. 4.

στόχους των προτεινόμενων Πρωτοβουλιών¹¹⁹ και η διοργάνωση δημόσιων ακροάσεων και άλλων επικοινωνιακών γεγονότων προς υποστήριξη Πρωτοβουλιών, είναι όλα σημαντικά πλεονεκτήματα που διαθέτουν τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και που μπορούν κάλλιστα να ενεργοποιηθούν.¹²⁰ Εφόσον τα κόμματα αντιληφθούν σωστά το διακύβευμα για τα ίδια, θα αδράξουν αυτήν την ευκαιρία χρησιμοποιώντας τις Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών προκειμένου να οικοδομήσουν μια πραγματικά Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα διαβούλευσης. Έτσι θα κατορθώσουν να προσελκύσουν και δυνητικό εκλογικό κοινό που σήμερα αδιαφορεί, σε γενικές γραμμές, για τα τεκταινόμενα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

* * *

Με μια πρώτη ματιά, αντιλαμβανόμαστε ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών φαίνεται ότι θα αλλάξει τις ισορροπίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Ανέκαθεν η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο κυρίως κατά τη διαδικασία της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας επισύναπταν άτυπες συμμαχίες μεταξύ τους κατά του Συμβουλίου. Τώρα, λαμβάνοντας υπόψη ότι η δύναμη τόσο της Επιτροπής όσο και του Κοινοβουλίου αναμένεται να αυξηθεί, φαίνεται ότι κατά κάποιο τρόπο το Συμβούλιο αποδυναμώνεται. Η Επιτροπή, παίρνοντας την πολιτική πίεση που θα της ασκείται από την Πρωτοβουλία, θα την πολλαπλασιάζει και θα τη μεταφέρει στο Συμβούλιο, το οποίο λογικά δε θα θέλει να δυσανεγίσει ένα τόσο μεγάλο αριθμό πολιτών απορρίπτοντας ή αλλάζοντας τελείως μια πρωτοβουλία για πρόταση νομοθεσίας. Εξάλλου το Συμβούλιο αποτελείται από εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών, οι οποίες δεν θα ήταν πιθανώς διατιθέμενες να αναλάβουν το πολιτικό κόστος μιας τέτοιας άρνησης. Σύμφωνα, βέβαια, με άλλους θεωρητικούς, οι μετατοπίσεις στις διαχωριστικές γραμμές μεταξύ θεσμικών οργάνων θα είναι αμελητέες.¹²¹

Σημαντικό είναι ότι, αν υπάρξει μια εσωτερική αναδιάταξη του συσχετισμού δύναμης με μια σχετική αποδυνάμωση του Συμβουλίου,

¹¹⁹ Άρθ. 4 παρ. 1 του Κανονισμού 211/2011 και Παράρτημα II του Κανονισμού.

¹²⁰ Πρβλ. το άρθρο του Rudolf Hrbek, ό.π.

¹²¹ Βλ. Stephen C. Sieberson, ό.π., pp. 148, 246.

αυτό ενδέχεται να υποσκάψει κατά τι τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς τα άλλα δύο υπερεθνικά όργανα θα ενισχύσουν τη θέση τους απέναντι στο μοναδικό όργανο του θεσμικού τριγώνου που εκπροσωπεί τα εθνικά συμφέροντα. Έτσι, είναι πιθανόν η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να προχωρήσει με ταχύτερους ρυθμούς, εφόσον βεβαίως η οικονομική και πολιτική συγκυρία το επιτρέψει. Οι Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών θα οδηγήσουν στην αύξηση του κύρους των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, στην ενίσχυση του διαλόγου, στη διάχυση ιδεών και στην επέκταση της συνεργασίας μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών και των Ευρωπαϊκών λαών. Έτσι μπορεί να επιτευχθεί προοπτικά ένας κοινός Ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος που θα διέπεται από αλληλεγγύη, ισότητα και κοινές προοπτικές και αξίες.

Η μετάβαση του ευρωπαϊκού συνδικαλισμού στη μεταβιομηχανική εποχή. Η περίπτωση των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων Εργαζομένων

Βασίλης Κόνιαρης

Σκοπός του άρθρου είναι να εξεταστούν οι δημοκρατικές σχέσεις που αναπτύσσονται από τους εργαζόμενους με τις μέχρι σήμερα μορφές οργάνωσής τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και οι κανόνες που διέπουν τη λειτουργία και τη θέση τους στην παραγωγή με τις συμβάσεις εργασίας τους. Δηλαδή, τι είδους σχέσεις διαμορφώνονται ανάμεσα στους εργαζόμενους και τους εκπροσώπους τους και ανάμεσα στους εργαζόμενους και τους εργοδότες τους, ημεδαπούς, αλλοδαπούς ή οργανώσεις και επιχειρήσεις. Επίσης, αναλύονται αυτές οι σχέσεις με το κράτος ή την Ε.Ε.

Η τριμερής αυτή σχέση είναι εκείνη που κυρίως διαμορφώνει το πλέγμα κανόνων, το οποίο διέπει τις οργανώσεις των εργαζομένων και επηρεάζει τη δημοκρατική διοίκηση και λειτουργία της εργασίας. Αυτοί οι κοινωνικοί εταίροι είναι εργοδότες, εκπρόσωποι συνδικαλιστικών οργανώσεων, και εκπρόσωποι Ευρωπαϊκών Συμβουλίων Εργαζομένων.

Με τον όρο «δημοκρατία» εννοούμε ένα αναπόσπαστο κομμάτι της πολιτικής θεωρίας. Στην πολιτική θεωρία η δημοκρατία αναφέρεται στη διαλεκτική σχέση μεταξύ μειοψηφίας και πλειοψηφίας, όπου η μειοψηφία διατηρεί το δικαίωμα της άσκησης κριτικής και ελέγχου στις αποφάσεις της πλειοψηφίας. Οι δημοκρατικοί θεσμοί έχουν ερευνηθεί εκτενώς από τους αρχαίους Έλληνες φιλοσόφους μέχρι τους σύγχρονους πολιτικούς θεωρητικούς. Διάφορες προσεγγίσεις έχουν υπάρξει για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του πολίτη στην δημοκρατία, για το ποιοι είναι οι φορείς της δημοκρατίας σε ένα σύστημα που χαρακτηρίζεται ως δημοκρατικό ή ακόμα και στη δημιουργία επαναστατικών συστημάτων που θα προωθούν την κατάργηση εκείνων των εξουσιών που καταπιέζουν τους πολίτες μίας χώρας.