



## ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ



ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

*«ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ»*

### ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

*«Ο Εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ υπό το φως του  
δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας»*

Πάυλος Πατίρης (Α.Μ:1832016066)

Επιβλέπων καθηγητής: Καθηγητής Παναγιώτης Γρηγορίου

(Μυτιλήνη, Φεβρουάριος 2018)

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δε συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου».

Παύλος Πατίρης

## Ευχαριστίες

Θέλω να ευχαριστήσω από καρδιάς την οικογένειά μου και συγκεκριμένα τη σύζυγό μου για την αμέριστη συμπαράσταση και υποστήριξη που μου παρείχε σε όλη τη διάρκεια των σπουδών μου αλλά και κατά την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας μου.

Θα ήθελα επίσης να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον καθηγητή μου κ. Γρηγορίου Παναγιώτη για την εμπιστοσύνη που έδειξε προς το πρόσωπό μου, την καθοδήγηση και τη βοήθειά του.

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

Εισαγωγικές Σκέψεις

### ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

Η Δημοκρατία ως παράγοντας ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης στο μεταβαλλόμενο πλαίσιο του ευρωπαϊκού Οικοδομήματος

1. Η θεωρία της Δημοκρατίας μέσα στο χρόνο
  - α. Η σχέση της Δημοκρατίας με την Πολιτεία. Η έκφρασή της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων
  - β. Το δικαίωμα της λαϊκής πρωτοβουλίας στη ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα

2. Το μοντέλο της Δημοκρατίας στο θεσμικό σύστημα Διακυβέρνησης της ΕΕ στη μετά τη Λισαβόνα εποχή

- α. Η έννοια της Δημοκρατίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πολυεπίπεδο σύστημα Διακυβέρνησης της ΕΕ
- β. Το δημοκρατικό έλλειμμα και ο ρόλος του στην πορεία εκδημοκρατισμού των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

### ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Εκδημοκρατισμός της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ μέσω του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας

1. Βήματα εκδημοκρατισμού και δικαίωμα λαϊκής πρωτοβουλίας στην ΕΕ
  - α. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, συνολικά, ως ένα από τα σημαντικότερα βήματα εκδημοκρατισμού της ΕΕ

β. Περιπτώσεις διερεύνησης της εφαρμογής του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας

2. ΕΕ και άμεση Δημοκρατία: είναι πιθανός ή όχι ο πλήρης συνδυασμός τους;

α. Η «Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών»: δικαίωμα νομοθετικής έκφρασης της λαϊκής πρωτοβουλίας ή μια ευκαιρία για την πολιτικοποίηση της Ένωσης (*politicization*);

β. Case Study: “The Right to water”: συμπεράσματα της εφαρμογής του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας μελετώντας τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία

Καταληκτικές Σκέψεις

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στη διαχρονική εξέλιξη της η ΕΕ θέτει ως άμεση προτεραιότητα τον πολίτη. Η επιδίωξή της εστιάζει στην εξασφάλιση των δημοκρατικών διαδικασιών. Είναι γεγονός ότι η Δημοκρατία, ως έννοια, αποτελεί έναν όρο «ομπρέλα», ο οποίος περιέχει πολλαπλές διαστάσεις. Στην παρούσα εργασία επιλέξαμε να αναλυθεί ως προς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, το δικαίωμα έκφρασης της λαϊκής πρωτοβουλίας και την ύπαρξη ή μη του πεδίου δημόσιας δράσης. Όσον αφορά στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, η Δημοκρατία εξαρχής αποτέλεσε ένα στοίχημα, όπου ακόμη και σήμερα είναι υπό διαπραγμάτευση. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ πραγματοποίησε ένα σημαντικό και ουσιαστικό βήμα, δίνοντας βάρος στην ενίσχυση της συμμετοχικής Δημοκρατίας. Ωστόσο, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η θέσπιση του μηχανισμού «Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών» αποτελεί δικαίωμα νομοθετικής έκφρασης της λαϊκής πρωτοβουλίας ή είναι άλλη μια ευκαιρία για την πολιτικοποίηση της ΕΕ;

**Λέξεις κλειδιά:** Δημοκρατία, διαδικασία λήψης αποφάσεων, λαϊκή πρωτοβουλία, Συνθήκη της Λισαβόνας, ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, εκδημοκρατισμός, νομιμοποίηση, πολιτικοποίηση, Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών

## Abstract

In its constant development, the EU places the citizen as a direct priority. Its focus is on securing democratic processes. It is a fact that Democracy, as a concept, is an “*umbrella term*”, which contains multiple dimensions. In this thesis, we chose to analyze the decision-making process, the right to express the popular initiative and the existence or not of its public action’s field. As far as the European public sphere is concerned, Democracy has originally been a bet where it is still under negotiation. With the Treaty of Lisbon, the democratization of EU institutions has made an important and substantial step in strengthening of participatory democracy. However, could we say that the introduction of the "European Citizens' Initiative" is a right to legislate on popular initiative or is it another opportunity on EU politicization?

**Key Words:** Democracy, decision-making process, popular initiative, Lisbon Treaty, European public sphere, democratization, legitimization, politicization, ECI.

1 | Ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ υπό το φως του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας

## Εισαγωγικές Σκέψεις

*«[...] Υπάρχει ένα φάρμακο που [...] θα μπορούσε μέσα σε λίγα χρόνια να κάνει όλη την Ευρώπη [...] ελεύθερη και [...] ευτυχισμένη. Το φάρμακο αυτό είναι να δημιουργήσουμε ξανά την ευρωπαϊκή οικογένεια, στον βαθμό που μπορούμε και να της δώσουμε μια δομή ικανή να της εξασφαλίσει την ειρήνη, την ασφάλεια και την ελευθερία [...]»<sup>1</sup>*

Έχοντας κατά νου τα παραπάνω λόγια ενός σπουδαίου πολιτικού και συνιδρυτή της ενωμένης Ευρώπης, αρχικά ως Ευρωπαϊκή Κοινότητα (εφεξής ΕΚ) και στη συνέχεια ως Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΕΕ)<sup>2</sup>, θα ήταν αδιανόητο να κλείσουμε τα μάτια μπροστά στην απαίτηση των κρατών και των λαών για ένα ενιαίο δημοκρατικό μετασχηματισμό της Ευρώπης θεμελιωμένο πάνω στην ειρήνη, την ασφάλεια και την ελευθερία.

Το πρώτο καθοριστικό βήμα μετάβασης από την «*Ηγεμονία*» στη «*Δημοκρατία*» επιτελέστηκε με την εδραίωση του πολιτεύματος της Δημοκρατίας, αρχικά, στα ίδια τα κράτη της Ευρώπης και στη συνέχεια σε συλλογικό επίπεδο μέσω της ίδρυσης ενός ευρωπαϊκού οικοδομήματος συνεργασίας, συνεννόησης, αμοιβαίου σεβασμού και εμπιστοσύνης. Στην πορεία εξέλιξης αυτού του οικοδομήματος κεντρικό ρόλο διαδραματίζει πάντα ο πολίτης. Ειδικότερα, όλες αυτές οι συμφωνίες, εκφρασμένες μέσω των ιδρυτικών ή μεταρρυθμιστικών συνθηκών, που θεσπίστηκαν με αργά αλλά σταθερά και ορθολογικά βήματα στο πέρασμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εξελίσσουν και ενισχύουν τις αρμοδιότητες των θεσμικών εκείνων οργάνων που σχετίζονται με τη θέση του πολίτη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Αυτή η διαχρονική δημοκρατική πρόοδος της ΕΕ αποτελεί μια δικαιολογημένη απόδειξη εκδημοκρατισμού των θεσμικών της οργάνων μέσα στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, σε αντίθεση με την άποψη που ισχυρίζεται ότι οι ευρωπαίοι πολίτες συνεχώς και αδιάκοπα παύουν να εμπιστεύονται τα όργανα και τις πολιτικές της ΕΕ. Παρά την αποτυχία κύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης, η πολιτικοποίηση της ΕΕ δε σταματά εκεί. Προχωρά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και θεσπίζει μηχανισμούς

---

<sup>1</sup> «Ομιλία προς τους φοιτητές» του Ουίνστον Τσόρτσιλ (πρώην στρατιωτικός, πολεμικός ανταποκριτής και πρωθυπουργός της Βρετανίας) στο πανεπιστήμιο της Ζυρίχης το 1946.

<sup>2</sup> Περιλαμβάνονται όλες όσες Συνθήκες συνθέτουν είτε την μία είτε την άλλη δομή (Κοινότητα ή Ένωση)

## 2 | Ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ υπό το φως του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας

ανάδειξης και στήριξης μιας όχι παραδοσιακής μορφής λαϊκής πρωτοβουλίας. Απώτερος σκοπός της, οι πολίτες ολοένα να τείνουν να προσεγγίσουν τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής της ΕΕ.

Συνεπώς, ο στόχος της εργασίας αυτής είναι η τεκμηρίωση εάν και σε ποιο βαθμό έχει επιτευχθεί ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ μέσω του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας. Προτού όμως καταλήξουμε σε αυτό, πρέπει να εκφράσουμε εάν αναδεικνύονται μηχανισμοί ενίσχυσης της λαϊκής πρωτοβουλίας, ή αλλιώς της άμεσης ή συμμετοχικής Δημοκρατίας, στο θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, όπως αυτή καθορίζεται από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Αυτή η υπόθεση βοηθά να αντιληφθούμε όχι μόνο πόσο δημοκρατική είναι η ΕΕ, αλλά επίσης και πόσο αποδοτική είναι στη διαδικασία λήψης δημοκρατικών αποφάσεων.

Προκειμένου, λοιπόν, να καταλήξουμε σε ένα λογικό συμπέρασμα βάση των παραπάνω ισχυρισμών, η μεθοδολογία βασίζεται στη βιβλιογραφική έρευνα και ακολουθεί το καρτεσιανό μοντέλο δομής της εργασίας. Γι' αυτό η εργασία δομείται σε δυο μέρη, Α' και Β' Μέρη. Κάθε μέρος περιλαμβάνει δυο ενότητες και κάθε ενότητα δυο υποενότητες.

Στην πρώτη ενότητα του Α' Μέρους, διατυπώνονται και επεξηγούνται οι έννοιες της Δημοκρατίας, της Πολιτείας και του Κράτους, καθώς επίσης και το πώς συνδέονται μεταξύ τους. Επίσης, αναλύεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων σε κάθε μορφή της (αντιπροσωπευτική – άμεση Δημοκρατία) αλλά και το πώς νομιμοποιείται. Επιπλέον, οριοθετείται το πλαίσιο δράσης των πολιτών, δηλαδή η «*ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα*», μέσα στην οποία οι παράγοντες (actors), όπως η «*κοινωνία των πολιτών*» και οι θεσμοί (civil society, institutions) δρουν και αντιδρούν μεταξύ τους καθώς και ποιο είναι το αποτέλεσμα αυτής της αλληλοεπίδρασης (εκδημοκρατισμός).

Στη δεύτερη ενότητα του Α' Μέρους αναπτύσσεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό επίπεδο και γενικά η συμπεριφορά των εμπλεκόμενων θεσμών της ΕΕ, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (εφεξής ΕΚ), του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Δικαστηρίου της ΕΕ (εφεξής ΔΕΕ). Επίσης, οι νέοι μηχανισμοί και τα επιχειρήματα, που έφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας, εδραιώνουν τη δημοκρατική της νομιμότητα, όπως συμβαίνει στο επίπεδο του κράτους; Ο θεσμός της Δημοκρατίας εκφράζεται με παρόμοιο τρόπο στο



3 | Ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ υπό το φως του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας

κοινοτικό επίπεδο, όπως συμβαίνει και στο κράτος; Ποιο είναι το μοντέλο Δημοκρατίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο κοινοτικό επίπεδο; Μπορούμε να μιλάμε για δημοκρατική νομιμότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο; Αν ναι, γιατί αναδύεται η αμφισβήτηση και το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» στους κόλπους της ΕΕ; Υπάρχει «δημοκρατικό έλλειμμα» ή, όπως κάποιοι ισχυρίζονται, υπάρχει «δημοκρατικό πλεόνασμα»;

Στην πρώτη ενότητα του Β΄ Μέρους υπογραμμίζεται εάν η Συνθήκη καθεαυτή αποτελεί ένα σημαντικό βήμα εκδημοκρατισμού της ΕΕ. Επιπλέον, εκφράζονται περιπτώσεων διερεύνησης της εφαρμογής του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Τέλος, στην δεύτερη ενότητα του Β΄ Μέρους αναλύεται εκτενέστερα ένα νέο δεδομένο ανάδειξης της συμμετοχικής Δημοκρατίας και έκφρασης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, που είναι η «Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών» (εφεξής ΠΕΠ). Επιπρόσθετα, γίνεται διερεύνηση ποιοι είναι οι συντελεστές που λαμβάνουν μέρος και ποιες οι αρμοδιότητές τους, ποια διαδικασία ακολουθείται και ποιο είναι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο ενωσιακό επίπεδο. Αφού, λοιπόν, αναπτυχθούν τα παραπάνω ως θεωρία, ένα παράδειγμα εφαρμογής μιας πρωτοβουλίας πολιτών στην πράξη, αυτή του «δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση» (*Right2water*), δύναται να δώσει, τελικά, την απάντηση στο ερώτημα εάν αυτός ο μηχανισμός αποτελεί ένα νέο δεδομένο λαϊκής πρωτοβουλίας (άμεσης Δημοκρατίας) στην ΕΕ και συμπερασματικά εάν επιτυγχάνεται ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της.

- 4 | Ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ υπό το φως του δικαιώματος της  
| λαϊκής πρωτοβουλίας

## ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

### Η Δημοκρατία ως παράγοντας ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης στο μεταβαλλόμενο πλαίσιο του ευρωπαϊκού Οικοδομήματος

#### 1. Η θεωρία της Δημοκρατίας μέσα στο χρόνο

##### α. Η σχέση της Δημοκρατίας με την Πολιτεία. Η έκφρασή της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Η Δημοκρατία είναι μια έννοια που έχει απασχολήσει κατά καιρούς την εξέλιξη της ανθρωπότητας, νοούμενη όχι μόνο ως πολιτικό σύστημα, αλλά βαθύτερα και συνολικότερα, ως τρόπος ύπαρξης και λειτουργίας του ανθρώπου. Για να μπορέσουμε, όμως, να προσεγγίσουμε τη σπουδαιότητα της έννοιας αυτής πρέπει πρώτα να αποσαφηνίσουμε κάποιους άλλους όρους, οι οποίοι βοηθούν στο να αναδειχθεί η πραγματική σημασία της.

Ο πρώτος όρος είναι η «Πολιτεία». Ο Πλάτων μιλά για μια «Πολιτεία», η οποία απεικονίζεται ως ένας ζωντανός οργανισμός, ο οποίος συγκροτεί ένα «όλον», δηλαδή ένα σύστημα λειτουργιών, αποτελούμενο από επιμέρους στοιχεία, που είναι οι πολίτες. Ο Πλάτων αντιλαμβάνεται ότι η «Πολιτεία» λειτουργεί ως αναλογία της «ψυχής» των ανθρώπων που την συγκροτούν και της «θέσης του ατόμου» στην ιεράρχηση των μερών της πόλεως. Έτσι, ο δημοκρατικός πολίτης του Πλάτωνα, ο οποίος έχει βαθύτατα τη διαίσθηση της ελευθερίας και της ισότητας, προάγει το δημοκρατικό πολίτευμα (όλον) της αρχαίας αθηναϊκής πόλης.<sup>3</sup>

Ο όρος, λοιπόν, «Πολιτεία» εκφράζει τη σχέση μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας και περιλαμβάνει μια έννομη και οργανωμένη κρατική και κοινωνική συμβίωση των πολιτών<sup>4</sup>, αλλά επίσης ως «Πολιτεία» νοείται, σύμφωνα με τον Αριστοτέλη, «η εξουσία των πολλών προς το συμφέρον όλων»<sup>5</sup>. Ωστόσο, η ερμηνεία της έννοιας της Πολιτείας και γενικά του κρατικού φαινομένου υπόκειται σε διαρκείς αλλαγές και

<sup>3</sup> Θεοδωρακόπουλος, Ν. Ι. (1975). *Ολοκρατία: Έννοια του όλου και ή πολιτεία. Έμμεση και άμεση Δημοκρατία*, Αθήνα: Εκδόσεις Βασιλείου, σσ. 13 - 14

<sup>4</sup> Τσάτσος, Θ. Α. (1993). *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ. 21

<sup>5</sup> Αριστοτέλης, όπως παρατίθεται στο Χρυσόχοου, Α. (2017). *Πολιτεία Αδέσμευτου Βίου: Μια Εισαγωγή στην Πολιτική Θεωρία*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σσ. 83-84

μετασχηματισμούς μέσα στο χρόνο.<sup>6</sup> Αυτό, επίσης, που παρατηρείται είναι ότι από την εποχή της αρχαίας αθηναϊκής Δημοκρατίας έως την εποχή που έζησε ο Rousseau, περίπου στα μέσα του δέκατου όγδοου αιώνα, η Δημοκρατία, ως μορφή πολιτεύματος, είχε απαξιωθεί και τεθεί στο περιθώριο. Ο Rousseau, όμως, υποστηρίζει και ορίζει εκ νέου την έννοια της Δημοκρατίας περιγράφοντάς την ως μια άριστη μορφή πολιτεύματος και καταλήγει ότι μέσω αυτής δημιουργούνται προσδοκίες για πρόοδο και ανάπτυξη του ανθρώπου και γενικότερα της κοινωνίας.<sup>7</sup>

Το κράτος είναι, επίσης, ζωτικής σημασίας σε οποιαδήποτε συζήτηση για τη Δημοκρατία.<sup>8</sup> Στη σύγχρονη αντίληψη, το «Κράτος» είναι ένας νομικά καθορισμένος όρος που αναφέρεται σε μια κρατική εξουσία που διαθέτει τόσο εσωτερική όσο και εξωτερική κυριαρχία, σε χωρικό επίπεδο, πάνω σε ένα σαφώς οριοθετημένο έδαφος (το κρατικό έδαφος) και σε κοινωνικό επίπεδο πάνω στο σύνολο των μελών του (το σώμα των πολιτών ή του λαού). Οπότε, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε ότι η παγκόσμια κοινωνία αποτελείται, πολιτικά, από έθνη-κράτη. Ο ιστορικός τύπος του κράτους, που προέκυψε από τις γαλλικές και αμερικανικές επαναστάσεις, πέτυχε παγκόσμια κυριαρχία. Τα κλασικά έθνη-κράτη της Ευρώπης εξελίχθηκαν εντός των ορίων των εδαφών τους και ήταν μέρος του ευρωπαϊκού τότε «ηγεμονικού» συστήματος, το οποίο ήδη ανέλαβε μια αναγνωρίσιμη μορφή το 1648 με την Ειρήνη της Βεστφαλίας.<sup>9</sup>

Η έλευση του σύγχρονου κράτους τον δέκατο όγδοο και δέκατο ένατο αιώνα και η εξέλιξή του επέτρεψε την εμφάνιση των τριών βασικών λειτουργιών του, της κοινωνικής συνοχής, της διατήρησης της μεγάλης μακροοικονομικής ισορροπίας και της εσωτερικής ασφάλειας μιας κοινότητας σε μια δεδομένη επικράτεια. Ωστόσο, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι πίσω από την «απειλητική έννοια» του κράτους βρίσκεται μια πληθώρα μορφών αυτής της πολιτικής δομής. Για να μιλήσουμε μόνο για μια σχετικά πρόσφατη περίοδο, ο εικοστός αιώνας έζησε το μετασχηματισμό και τη συνύπαρξη διαφόρων τύπων κρατών, όπως για παράδειγμα το «απολυταρχικό

<sup>6</sup> Heywood, A. (2014). *Εισαγωγή στην Πολιτική*, Μτφ. Μεταξάς, Γ., Αθήνα: Εκδόσεις Επίκεντρο, σσ. 106

<sup>7</sup> Σκουλάς, Γ. (2011). *Εισαγωγή στην Πολιτική Φιλοσοφία και Θεωρία – Ρεύματα Σκέψης και Στοχαστές της Νεωτερικότητας*, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg, σσ. 293-294

<sup>8</sup> McLaverty, P. (2002). *Contemporary Politics: Civil society and democracy*, The Robert Gordon University, Vol 8 (4): σσ. 303 - 318

<sup>9</sup> Habermas, J. (1998). *The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*, Public Culture 10 (2): σσ.397-416

κράτος», το «παρεμβατικό κράτος», το «κράτος πρόνοιας», το «αναπτυξιακό κράτος», το «κράτος που είναι φιλικό προς την αγορά» και το «διεθνές κράτος». Συνεπώς, το κράτος περνάει μια πρωτοφανή κρίση νομιμότητας, καθώς αμφισβητείται από νέους φορείς και νέα ζητήματα, τα οποία έχουν υιοθετήσει μια νέα διάσταση.<sup>10</sup>

Έχοντας αντιληφθεί τη σημασία των όρων Πολιτείας και Κράτους, αλλά και για να επιτύχουμε μια συνολική κατανόηση της έννοιας της Δημοκρατίας, θα επιχειρήσουμε μια προσέγγιση μέσα από ορισμούς που δόθηκαν κατά καιρούς από αρκετούς μελετητές, ιστορικούς και πολιτικούς.

Αρχικά, η αντίληψη και η σημασία της Δημοκρατίας αναδεικνύεται μέσα από την αρχαία ελληνική πόλη - κράτος. Η Δημοκρατία προέρχεται από τις δυο λέξεις «δήμος» και «κράτος», όπου η μεν πρώτη συνδέεται με την έννοια του λαού (με την πολιτική έννοια και όχι με την εθνοτική)<sup>11</sup> η δε δεύτερη της εξουσίας. Με άλλα λόγια, Δημοκρατία είναι το πολίτευμα εκείνο όπου «η εξουσία πηγάζει από το λαό, ασκείται από το λαό και υπηρετεί τα συμφέροντα του λαού»<sup>12</sup>. Ωστόσο, αν μπορούσαμε να μεταφέρουμε και εφαρμόσουμε το πολιτικό καθεστώς εκείνο στη σημερινή πραγματικότητα είναι βέβαιο ότι δε θα είχε την ισχύ εκείνης της εποχής, πόσο μάλλον είναι πιθανό κάποιοι να το χαρακτήριζαν και ως «αντιδημοκρατικό»<sup>13</sup>.

Ο Anthony Arblaster αναφέρει ότι «στη ρίζα όλων των ορισμών της Δημοκρατίας, όσο εκλεπτυσμένη και πολύπλοκη είναι αυτή, βρίσκεται η ιδέα της λαϊκής εξουσίας, μιας κατάστασης στην οποία και η εξουσία στηρίζεται στο λαό». Δε σταματά εκεί, προχωρά και τονίζει ότι η Δημοκρατία δεν χρειάζεται απλά να περιορίζεται σε μια ξεχωριστή

<sup>10</sup> **Vercauteren, P.** (2010). Crise financière et crise multiple: La gouvernance globale et l'intervention de l'Etat, In Dujardin, V., De Cordt, Y., Costa, R. & De Moriame, V., (dir.), *La crise économique et financière de 2008-2009: L'entrée dans le 21<sup>e</sup> siècle?*, Bruxelles: Peter Land, σσ. 177-180

<sup>11</sup> Σύμφωνα με την θεωρητική άποψη του Διακοφωτάκη, ως «λαός» δεν ορίζεται επί «εθνολογικής βάσης, αλλά μάλλον επί γεωγραφικής, δηλαδή δεν αποτελεί κατ' ανάγκη ομογενή πληθυσμό. Επίσης, ο λαός έχει κοινωνικό και πολιτικό περιεχόμενο», σε αντίθεση «έθνους» όπου εμφανίζεται «ομογενής πληθυσμός κατά φυλή, θρησκεία ή γλώσσα».

**Διακοφωτάκης, Γ.** (2001). *Περί μειονοτήτων κατά το διεθνές δίκαιο*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σσ. 176-181

<sup>12</sup> **Tansey, S. D.** (1995). *Politics: The Basics*. London; New York: Routledge, σσ.141

Επίσης η αρχή αυτή προέρχεται από τη διάσημη φράση του Λίνκολν "government of the people, by the people, for the people" στην ιστορική ομιλία του στο Γκέτεσμπουργκ κατά τη διάρκεια του Αμερικάνικου Εμφυλίου, 1863.

<sup>13</sup> Ο χαρακτηρισμός αυτός προσδιορίστηκε, διότι το πολιτικό καθεστώς εκείνης της εποχής παραχωρούσε το δικαίωμα του πολίτη και της πολιτικής συμμετοχής μόνο στους άνδρες άνω των 20 ετών αποκλείοντας τις γυναίκες, τους δούλους και τους μέτοικους.

**Heywood, A.** (2014). *Εισαγωγή στην Πολιτική*, Μτφ. Μεταξάς, Γ., Αθήνα: Εκδόσεις Επίκεντρο, σσ. 107

7 | Ο εκδημοκρατισμός των θεσμών της ΕΕ υπό το φως του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας

κυβέρνηση ή στο κράτος και πιστεύει ότι το καθήκον των υποστηρικτών της Δημοκρατίας είναι να βοηθήσουν στη δημιουργία μιας «δημοκρατικής κοινωνίας».<sup>14</sup>

Η σύγχρονη πολιτική Δημοκρατία είναι ένα καθεστώς ή ένα σύστημα Διακυβέρνησης, όπου οι κυβερνήτες παραμένουν υπεύθυνοι για τις πράξεις τους στη δημόσια σφαίρα, έναντι των πολιτών, ενεργώντας έμμεσα μέσω του ανταγωνισμού και της συνεργασίας των αντιπροσώπων τους. Αυτό βέβαια, δεν παραπέμπει σε κανένα συγκεκριμένο μοντέλο ή θεσμικό σχήμα και αφήνει ανοιχτά τα βασικά ζητήματα για το πώς οι πολίτες επιλέγουν τους αντιπροσώπους τους, ποιοι είναι οι πιο αποτελεσματικοί μηχανισμοί λογοδοσίας και πόσο συλλογικά δεσμευτικές είναι οι αποφάσεις τους.<sup>15</sup>

Πέρα των παραπάνω αιτιολογήσεων του όρου της Δημοκρατίας, αποδεκτή είναι και η άποψη του Dowding, ο οποίος αναφέρει ότι ανεξάρτητα από τις διαδικασίες της Δημοκρατίας και κατ' επέκταση της δικαιοσύνης, η διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει να είναι ανοικτή σε κάθε αμφισβήτηση, όταν τα αποτελέσματά της δε συμμορφώνονται με αυτά που αναμένονταν κατά τη δημιουργία αυτών των διαδικασιών και το κυριότερο, σε δεύτερο χρόνο, να δίνεται η δυνατότητα για την αλλαγή της με νόμιμα επιχειρήματα.<sup>16</sup>

Επιπρόσθετα, ο Dahl εντοπίζει κάποια σημαντικά και αποτελεσματικά «κριτήρια»<sup>17</sup> για μια δημοκρατική διαδικασία, μερικά από τα οποία είναι η αποτελεσματική συμμετοχή, η ισότητα στην ψήφο, ο τελικός έλεγχος της ημερήσιας διάταξης και η ένταξη όλων των ενηλίκων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Θεωρεί ότι εφαρμόζονται στη σύγχρονη «Δημοκρατία μεγάλης κλίμακας» μέσω των ελεύθερων, δίκαιων και συχνών εκλογών, της ελεύθερης έκφρασης της γνώμης, των εναλλακτικών πηγών πληροφόρησης, της αυτονομίας και της συμμετοχικής ιδιότητας, όπως αυτή εκφράζεται μέσω της ιθαγένειας, του κάθε πολίτη.

---

<sup>14</sup> **McLaverty, P.** (2002). *Contemporary Politics: Civil society and democracy*, The Robert Gordon University, Vol 8 (4): σσ.303 -318

<sup>15</sup> **Schmitter, C., P.** (2005), *Reflections on the future of democracy in Europe: Democratic reforms. Que faire? Où faire?* Italy: European University Institute, σσ. 37-44

<sup>16</sup> **Dowding, K.** (2004). Are democratic and just institutions the same? *In justice and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, σσ. 28-32

<sup>17</sup> **Dahl, R. A.** (2000). *On Democracy*, New Haven: Yale University, σσ.37-38, 85

Σε αυτό το σημείο, πρέπει να εξηγήσουμε τι είναι ιθαγένεια. Πρόκειται για ένα τυπικό, νομικό καθεστώς ενός προσώπου, ως φορέας ορισμένων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, που κάθε άτομο μπορεί να ασκήσει, τόσο όσο δεν παραβιάζονται τα δικαιώματα των άλλων. Μέσα σε μια δημοκρατία το να μπορείς να γίνεις πολίτης της, υπό κάποιες προϋποθέσεις, είναι εν τέλει δικαίωμα. Είναι μάλιστα δικαίωμα πολιτικό, όχι ατομικό, καθώς και «αξίωση για συμμετοχή».<sup>18</sup>

Είναι γεγονός ότι οι έννοιες «πολίτης» και «αλλοδαπός» εξορισμού φαντάζουν ως δυο ριζικά ξεχωριστές κατηγορίες. Όλοι βέβαια ως άνθρωποι έχουμε ατομικά δικαιώματα σεβασμού και προστασίας του προσώπου μας. Μόνον όμως, οι «φορείς ιθαγένειας», μπορούν να ασκήσουν νομικές εξουσίες, που επιτρέπουν, όχι απλώς να αμυνόμαστε απέναντι στην κρατική ή ιδιωτική ανομία, αλλά να καθορίζουμε ως συλλογικό υποκείμενο πολιτικής τις κοινές τύχες μας. Το βασικότερο ίσως περιεχόμενο του πολιτικού αυτοκαθορισμού είναι ο από κοινού προσδιορισμός, με τη μορφή του γενικού νόμου, του «πότε, πώς και γιατί» μπορεί το κράτος να επεμβαίνει στην προσωπική μας αυτονομία.<sup>19</sup>

Επιστρέφοντας στην ερμηνεία της Δημοκρατίας, στην κατά Schumpeter εκδοχή, η οποία κλίνει προς την αντιπροσωπευτική Δημοκρατία, θεωρείται ότι αυτή μπορεί να γίνει αντιληπτή καθαρά ως μηχανισμός ή μέθοδος επιλογής και αλλαγής πολιτικών ηγετών, αλλά και εκχώρησης νομιμότητας στην κυβέρνηση, σε αντίθεση με σύγχρονους θεωρητικούς υποστηρικτές της συμμετοχικής Δημοκρατίας, οι οποία τη θεωρούν ως ένα ιδιαίτερο είδος κοινωνίας, ένα πεδίο σχέσεων μεταξύ ατόμων ενός έθνους ή κοινότητας.<sup>20</sup>

Υπό τις σύγχρονες συνθήκες, η Δημοκρατία ουσιαστικά συνδέεται με την αντιπροσωπευτική κυβέρνηση. Οι σε τακτά χρονικά διαστήματα εκλογές αποτελούν το βασικό θεσμό της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας σήμερα.<sup>21</sup> Οι εκλογές δημιουργούν μια διπλή σχέση μεταξύ των προτιμήσεων των πολιτών και των

---

<sup>18</sup> **Kymlicka, W., Norman, W.** (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, *In Ethnics*, The University of Chicago Press, Vol. 104, No. 2: 352-381

<sup>19</sup> **Μάνεσης, Α.** (1982). *Συνταγματικά δικαιώματα, ατομικές ελευθερίες*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σσ. 31-35

<sup>20</sup> **Schumpeter, J.** (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London; New York: Routledge, σσ. 250-251

<sup>21</sup> **Powell, G., Bingham Jr.** (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven: Yale University Press, σσ.3

πολιτικών, που υιοθετούν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι, επιτρέποντας έναν συνδυασμό ανταπόκρισης και λογοδοσίας. Η δημοκρατική ανταπόκριση συμβαίνει όταν η δημοκρατική διαδικασία ωθεί την κυβέρνηση να διαμορφώσει και να εφαρμόσει πολιτικές, που προτιμούν οι πολίτες, ενώ η λογοδοσία, με τη σειρά της, αναφέρεται στην υποχρέωση των κυβερνήσεων να αναλάβουν την ευθύνη για τις πράξεις τους και να επιτρέψουν στους ψηφοφόρους να ανταποκριθούν με κυρώσεις εάν το πολιτικό αποτέλεσμα δεν ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις τους. Για να γίνει αυτό, η Δημοκρατία απαιτεί τη λειτουργία μιας δημόσιας σφαίρας, μέσα στην οποία να εδραιώνεται η ελεύθερη έκφραση, το δικαίωμα του «*συνέρχεσθε*», η δημιουργία κομμάτων και ομάδων πίεσης, επιτρέποντας έτσι στους πολίτες να διαμορφώνουν και να εκφράζουν ελεύθερα τις προτιμήσεις τους.<sup>22</sup>

Μια από τις κυριότερες διαμάχες σχετικά με τη άμεση Δημοκρατία είναι ότι δεν αποτελεί ένα καθαρό μοντέλο Δημοκρατίας, το οποίο έρχεται σε αντίθεση με την αντιπροσωπευτική Δημοκρατία.<sup>23</sup> Η αντιπροσωπευτική Δημοκρατία βασίζεται στην ιδέα των ελεύθερων και δίκαιων εκλογών υπό συνθήκες κράτους δικαίου και θεμελιωδών ελευθεριών. Είναι το δημοκρατικό σύστημα που αξιώνουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και τα περισσότερα δημοκρατικά κράτη στον κόσμο. Ένα σύστημα, το οποίο παρέχει στους πολίτες το δικαίωμα και την πρωτοβουλία σε δημοψήφισμα, σε συνδυασμό με την αντιπροσωπευτική Δημοκρατία υπό τη μία ή την άλλη μορφή, αποκαλείται συνήθως άμεση, «*ημι-άμεση*» ή «*υβριδική Δημοκρατία*».<sup>24</sup>

Μπορεί να υπάρχει μια εννοιολογική διαφορά μεταξύ της άμεσης και της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας, αλλά συνυπάρχουν στην πραγματικότητα. Ακόμη και στα συνταγματικά συστήματα στα οποία η άμεση Δημοκρατία διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο, όπως για παράδειγμα στην Ελβετία, η άμεση Δημοκρατία συνδέεται με ένα αντιπροσωπευτικό σύστημα, όπου η νομοθεσία προτείνεται από την κυβέρνηση και το κοινοβούλιο ψηφίζει. Παρόλα αυτά, δεν αποκλείεται η υπόθεση ότι

---

<sup>22</sup> **Powell, G. Bingham Jr.** (2004). *The Chain of Responsiveness*, Journal of Democracy, volume 15: σσ. 91-105.

<sup>23</sup> **Hug, S.** (2008). *Some Thoughts about Referendums, Representative Democracy, and Separation of Powers*, Constitutional Political Economy 20 (3-4): σσ. 251-66

<sup>24</sup> **Christmann, A.** (2012). *Direct Democracy and the Rule of Law - Assessing a Tense Relationship*, Zurich: University of Zurich, σσ.50

η άμεση Δημοκρατία εκπληρώνει την αυστηρή έννοια της λαϊκής κυριαρχίας ακόμα και αν αυτή συνδέεται με την αντιπροσωπευτική Δημοκρατία.<sup>25</sup>

Η άμεση Δημοκρατία αναφέρεται σε μια διαδικασία λήψης αποφάσεων με την οποία οι ψηφοφόροι διαδραματίζουν πιο άμεσο ρόλο στη δημόσια πολιτική. Στις πρόσφατες δεκαετίες, πολλές δυτικές χώρες έχουν αποκτήσει εμπειρία με διάφορες μορφές άμεσης Δημοκρατίας, οι οποίες αρκετές φορές συμπληρώνουν μορφές αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας. Αυτές οι μορφές περιλαμβάνουν διάφορους εκλογικούς και μη μηχανισμούς συμμετοχής των πολιτών στην πολιτική διαδικασία, όπως η χρήση των εθνικών και τοπικών (δεσμευτικών ή συμβουλευτικών) δημοψηφισμάτων, την άμεση εκλογή των τοπικών υπαλλήλων και τη χρήση διαφορετικών μορφών «συνεργατικής Διακυβέρνησης» ή «συναθροίσεων πολιτών».<sup>26</sup>

Σε ένα γενικότερο επίπεδο, η Δημοκρατία αναδεικνύει τη σχέση μεταξύ των πολιτών και της εκπροσωπούμενης από την Πολιτεία συλλογικότητας, όπως αυτή υποδηλώνεται από τους Klingemann και Fuchs. Πιο συγκεκριμένα, η Δημοκρατία παρέχει ένα σύνολο διαδικασιών συλλογικής λήψης αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό φαίνεται να προωθείται η συλλογική ευημερία των πολιτών μιας Πολιτείας, οι οποίοι συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, χωρίς αυτό όμως να δίνει κάποια εγγύηση ότι το πράττει πάντα.<sup>27</sup>

Η θέληση για όλο και περισσότερη αναβάθμιση της συλλογικής ευημερίας των πολιτών μπορεί να επιφέρει και μια διαδικασία εκδημοκρατισμού των παραγόντων που σχετίζονται με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, δηλαδή έναν πολιτικό και κοινωνικό μετασχηματισμό, ο οποίος επιτυγχάνεται με την εδραίωση των δημοκρατικών θεσμικών οργάνων και τη ριζοσπαστικοποίηση των δημοκρατικών στάσεων και πρακτικών στην κοινωνία. Επιπλέον, η θεσμική προσέγγιση του εκδημοκρατισμού προϋποθέτει ότι η επιτυχία της δημοκρατικής αλλαγής εξαρτάται από τη θέσπιση κατάλληλων θεσμικών ρυθμίσεων και την ορθή λειτουργία τους.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> **Cheneval, F., Ferrin, M.** (2016). *European Union and Direct Democracy: A Possible Combination?* Zürich: Universität Zürich, σσ. 1-5

<sup>26</sup> **Michels, A.** (2011). *Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?* Int. Rev. Adm. Sci. 77 (2): σσ. 275–293

<sup>27</sup> **Fuchs, D., Klingemann, H.-D.** (1995a). *Citizens and the State: A Changing Relationship?* In *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 21

<sup>28</sup> **Pietrzyk – Reeves, D.** (2015). *Civil Society, Democracy and Democratization*, Frankfurt: Peter Lang, σσ. 58



Η Δημοκρατία στις μέρες μας απολαμβάνει αδιαμφισβήτητης νομιμότητας όχι μόνο στην Ευρώπη, αλλά και στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών στον κόσμο. Βασική προϋπόθεση της Δημοκρατίας, δηλαδή, αποτελεί η νομιμότητά της. Η ιδέα της νομιμότητας, που προκύπτει από μια κοινή ταυτότητα, έχει μακρά παράδοση από την εποχή του Rousseau, μέσω του «πολιτικού ρομαντισμού» του δέκατου ένατου αιώνα, και τη φασιστική πολιτική θεωρία του Carl Schmitt. Αυτή η προσέγγιση συνδέει άμεσα συνήθως την ίδρυση μιας εθνικής κοινότητας με τη νομιμότητα της κυβέρνησης, παρακάμπτοντας όλα τα ενδιάμεσα στάδια της κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης, ή με τη συμμετοχή. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον, επειδή μια πηγή νομιμότητας φαίνεται να είναι συμβιβασμένη με τη Διακυβέρνηση του έθνους κράτους. Πέραν τούτου, η απουσία δημοκρατικών διαδικασιών και η έλλειψη κοινής ταυτότητας περιλαμβάνονται στα μείζονα προβλήματα οποιασδήποτε μορφής Διακυβέρνησης είτε του ίδιου του κράτους είτε ακόμη και πέρα από αυτό.<sup>29</sup>

Οι προϋποθέσεις, υπό τις οποίες ένα Σύνταγμα (θεσπισμένοι κανόνες) εγκαθιδρύει τη Δημοκρατία, αποτελούν αυτό που συνήθως ονομάζουμε «δημοκρατική νομιμότητα». Η νομιμότητα απευθύνεται, κυρίως, στην τήρηση θεμελιωδών διαδικαστικών κανόνων κατά τη λειτουργία της Πολιτείας.<sup>30</sup>

Η ιδέα της νομιμότητας ως κανονιστική δικαιολόγηση της πολιτικής εξουσίας, υπονοεί ότι οι αρχές αυτές θεωρούνται νόμιμες όταν ανταποκρίνονται στα κανονιστικά πρότυπα των πολιτών, ως «οι απόλυτοι διαιτητές της νομιμότητας».<sup>31</sup>

Επιπλέον, η νομιμότητα της εξουσίας προϋποθέτει και μια νομιμοποίηση. Σε αντίθεση με τη νομιμότητα, η νομιμοποίηση αναφέρεται στην «αξιακή» αντίληψη της έννοιας της Δημοκρατίας, όπως αυτή προκύπτει από τα κεκτημένα του ευρωπαϊκού πολιτισμού μερικά από τα οποία είναι η αρχή της ελευθερίας, της ισότητας και του κράτους δικαίου. Ωστόσο, η νομιμότητα και η νομιμοποίηση διακρίνονται από μια αδιαμφισβήτητη ενότητα. Όταν, λοιπόν, μιλούμε για δημοκρατική νομιμοποίηση

<sup>29</sup> Steffek, J. (2003). *The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach*, University of Bremen, Vol. 9(2): 249–275, σσ.255

<sup>30</sup> Τσάτσος, Θ. Α. (2007). *Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις, σσ. 44-45

<sup>31</sup> Kriesi H. (2013). *Democratic legitimacy: Is there a legitimacy crisis in contemporary politics?* Politische Vierteljahresschrift, Vol. 54, No. 4: σσ.609-638

εννοούμε τη σημασία της αξίας της συμμετοχής των πολιτών, είτε με τη συναίνεσή τους είτε με την ανοχή τους, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.<sup>32</sup>

Η σύγκριση μεταξύ των δημοκρατικών ιδανικών (νομιμοποίηση) από τη μια πλευρά και της πραγματικής λειτουργίας της Δημοκρατίας (νομιμότητα) από την άλλη υποδηλώνει μια πιστοποίηση ενός δημοκρατικού καθεστώτος. Εάν τα πρότυπα και η πραγματικότητα ταιριάζουν, το καθεστώς αυτό θα θεωρηθεί νόμιμο. Αν η πραγματικότητα υπολείπεται του ιδεώδους, θα υπάρξει περισσότερο ή λιγότερο «έλλειμμα νομιμότητας» ή «δημοκρατικό έλλειμμα».<sup>33</sup>

Γενικά σήμερα, η νομιμότητα ορίζεται ως «η κανονιστική αιτιολόγηση της πολιτικής εξουσίας». Εντούτοις, όπως υπογράμμισε ο Habermas, οι αρχές που ευθύνονται για την εφαρμογή των νόμων δε νομιμοποιούνται από τη νομιμότητα των διαδικασιών τους, αλλά από τους κανόνες εκείνους που υποστηρίζουν το σύστημα εξουσίας ως σύνολο. Στην περίπτωση των δημοκρατικών διαδικασιών, οι αρχές νομιμοποιούνται από τους κανόνες και τις αξίες που επιχειρούν να εφαρμόσουν αυτές οι διαδικασίες.<sup>34</sup>

Συνεπώς, η Δημοκρατία απαιτεί οι πολίτες να κατανοήσουν τους εαυτούς τους ως τους συγγραφείς των δικών τους νόμων μέσω αντιπροσώπων. Μόνο τότε μπορούν να είναι αυτοδιοικούμενοι. Δεύτερον, απαιτεί το δημόσιο έλεγχο, δηλαδή οι πολίτες θα πρέπει να είναι σε θέση να ελέγχουν τη διαχείριση των νόμων αυτών. Τρίτον, απαιτείται η πολιτική ισότητα, όπου περιλαμβάνει την ισότητα των ψήφων (ένα πρόσωπο, μία ψήφος) και την ισότητα της «φωνής» (ίση πρόσβαση όλων των απόψεων στην πολιτική ατζέντα). Τέταρτον, η Δημοκρατία συνεπάγεται στο δικαίωμα της αιτιολόγησης. Ο John Dewey παρατήρησε ότι είναι δύσκολο να δούμε πώς κάποιος θα αποδεχόταν την σκληρή πειθαρχία της υπέρβασης από κάποιους άλλους χωρίς κάποια αιτιολόγηση. Πέμπτον, η Δημοκρατία απαιτεί έναν λαό, ο οποίος είναι ο εξουσιοδοτούμενος να παίρνει δεσμευτικές αποφάσεις για όλους. Επιπλέον, πρέπει να υπάρξει συμφωνία σχετικά με το ποιος πρόκειται να συμπεριληφθεί στην ψηφοφορία και τη διαμόρφωση γνώμης και τέλος οι πολίτες

<sup>32</sup> **Τσάτσος, Θ. Α.** (2007). *Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις, σσ. 46 - 47

<sup>33</sup> **Zürn, M.** (2013). 'Critical Citizens' oder 'Critical Decisions', *Politische Vierteljahresschrift* 54: σσ. 173-185

<sup>34</sup> **Kriesi, H.** (2013). *Democratic legitimacy: Is there a legitimacy crisis in contemporary politics?* *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 54, No. 4: σσ. 609-638

πρέπει να έχουν εκείνες τις ικανότητες που απαιτούνται, για την εκτέλεση του ρόλου τους, στη δημοκρατική Πολιτεία.<sup>35</sup>

Μια «χρηστή» Δημοκρατία, επίσης, μπορεί να θεωρηθεί εκείνη που παρουσιάζει μια σταθερή θεσμική δομή αναγνωρίζοντας την ελευθερία και την ισότητα των πολιτών μέσω της νόμιμης και σωστής λειτουργίας των θεσμών και των μηχανισμών της. Η αποδοχή και η υποστήριξη αυτή των δημοκρατικών κανόνων και θεσμών θεμελιώνουν τη δημοκρατική νομιμότητα. Είναι, πρωτίστως και κατά κύριο λόγο, ευρέως νομιμοποιημένο καθεστώς που ικανοποιεί απόλυτα τους πολίτες της, αλλά και επιπλέον όταν τα θεσμικά όργανα αντιλαμβάνονται ότι έχουν την πλήρη υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών, δύνανται να ακολουθήσουν τις αξίες του δημοκρατικού καθεστώτος. Τέλος, σε μια Δημοκρατία, υπάρχουν οι ίδιοι οι πολίτες οι οποίοι έχουν την εξουσία να ελέγχουν και να αξιολογούν εάν η κυβέρνηση επιδιώκει να εκπληρώνει τους στόχους της ελευθερίας και της ισότητας, σύμφωνα με την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των ισχυόντων νόμων, την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων της κυβέρνησης και την πολιτική ευθύνη και της λογοδοσίας των εκλεγμένων αξιωματούχων.<sup>36</sup>

### **β. Το δικαίωμα της λαϊκής πρωτοβουλίας στη ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα**

Η ιδέα της δημόσιας σφαίρας έχει μια μακρά και διακεκριμένη εννοιολογική ιστορία που πηγαίνει πίσω στην πολιτική φιλοσοφία του Αριστοτέλη και την κατανόηση της σχέσης μεταξύ των πολιτών και της πολιτικής κοινότητας. Στις αρχαίες ελληνικές πόλεις δεν υπήρχε διάκριση μεταξύ του κοινωνικού και του πολιτικού, διότι όλες οι κοινοτικές υποθέσεις είχαν πολιτικό χαρακτήρα. Ο κοινός δημόσιος τόπος συζήτησης, προσιτός σε όλους τους πολίτες, ήταν ο τόπος της πολιτικής ζωής, της ιθαγένειας και του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας, βασικές προϋποθέσεις για την επίτευξη του κοινού καλού.<sup>37</sup>

Τον δέκατο όγδοο αιώνα η άνοδος της λεγόμενης κοινής γνώμης συνέβαλε στην εμφάνιση της δημόσιας σφαίρας, η οποία όμως είχε αποκτήσει ένα διαφορετικό

<sup>35</sup> Moravcsik, A. (2008). *The myth of Europe's 'democratic deficit'*, *Intereconomics*, Vol. 43, Iss. 6, σσ. 331-340

<sup>36</sup> Morlino, L. (2004). *What is a 'good' democracy? Democratization*, Vol.11, No.5:σσ. 10-32

<sup>37</sup> Pietrzyk – Reeves, D. (2015). *Civil Society, Democracy and Democratization*, Frankfurt: Peter Lang, σσ. 106

χαρακτήρα. Περιείχε πλέον σαφή διάκριση μεταξύ της κοινωνίας και του κράτους, αλλά συγχρόνως χρησίμευσε ως μια νέα πλατφόρμα για την πολιτική ζωή των σύγχρονων κοινωνιών. Η σύγχρονη δημόσια σφαίρα γίνεται έτσι ένας κοινός χώρος συζήτησης, ξεχωριστός από την κυβέρνηση και τη διοίκηση, στην οποία μπορούν να συναντηθούν μέλη της κοινωνίας, να συζητήσουν, να διαφωνήσουν και να ανταλλάξουν τις ιδέες τους. Σε αντίθεση με την «*αρχαία ελληνική αγορά*», αυτή η νέα δυναμική δημόσια σφαίρα παρέχει τον απαραίτητο χώρο για ελευθερία, όπως θα μπορούσε να νοηθεί μόνο σε μια ελεύθερη κοινωνία, όπου ο καθένας μπορεί, ασκώντας το δικαίωμα της συμμετοχής στις δημόσιες υποθέσεις, να συμβάλει στη διαδικασία σχηματισμού κοινών αποφάσεων.<sup>38</sup>

Αρκετοί θεωρητικοί βλέπουν την «*κοινωνία των πολιτών*» ως βασικό μέσο για τις λεγόμενες δημοκρατικές πρακτικές και τείνουν να τονίσουν τη σημασία της, αναπτύσσοντας ιδέες σχετικά με το ρόλο της «*δημόσιας ή κοινής σφαίρας*». Οι δύο έννοιες, η «*κοινωνία των πολιτών*» και η «*δημόσια σφαίρα*», συνδέονται σαφώς στενά, γιατί κατορθώνουν, σύμφωνα με το Habermas, να εξυψώσουν τις δημοκρατικές αξίες. Ωστόσο, είναι απαραίτητο να είναι πιο διακριτός και απόλυτα ξεκάθαρος ο ορισμός και ο ρόλος της καθεμιάς ξεχωριστά από τις παραπάνω έννοιες.<sup>39</sup>

Για το Habermas, λοιπόν, η δημόσια σφαίρα ήταν και είναι κρίσιμη για την ενίσχυση της Δημοκρατίας και αναφέρει ότι είναι μια αρένα, μέσα στην οποία οι άνθρωποι θα ήταν σε θέση να συζητήσουν δημόσια θέματα με έναν ισότιμο τρόπο. Επίσης, συνεχίζει να υποστηρίζει τη σημασία της δημόσιας σφαίρας και αυτό το κάνει, όπως ο ίδιος αναφέρει, «*για την υγεία της Δημοκρατίας*» υποτιμώντας τις ευρείες επικρίσεις στο πρόσωπό του. Αν και μπορεί να είναι πρόθυμος να τροποποιήσει την αντίληψή του για τη σημασία της δημόσιας σφαίρας, δηλώνει ακόμα ότι αυτή χρειάζεται, φυσικά, αναζωογόνηση και εξακολουθεί να βλέπει θετικά τις «*εθελοντικές ενώσεις*», οι οποίες ενδεχομένως αποτελούν ένα σημαντικό μέρος αυτής της διαδικασίας.<sup>40</sup>

Υπάρχουν και άλλες προσεγγίσεις του θέματος, όπως αυτή του Hann, ο οποίος ισχυρίζεται ότι η δημόσια σφαίρα αντιπροσωπεύει εκείνο το χώρο δράσης της κοινωνίας των πολιτών μεταξύ του κράτους και του νοικοκυριού, εξαιρουμένης της

<sup>38</sup> *ibid*

<sup>39</sup> **McLaverty, P.** (2002). *Contemporary Politics: Civil society and democracy*, The Robert Gordon University, Vol 8 (4): σσ. 303 -318

<sup>40</sup> *ibid*

οικονομικής αγοράς, η οποία επιτρέπει στους ανθρώπους να ασκούν ενωμένη δράση και οργάνωση. Επιπρόσθετα, η Arendt υποστήριξε ότι η δημόσια σφαίρα είναι ένας ξεχωριστός τομέας, τον οποίο οι άνθρωποι επιλέγουν οικειοθελώς και συζητούν βασικά ζητήματα με ανόθευτο τρόπο. Μεταγενέστερα, η ίδια θεώρησε τη δημόσια σφαίρα ως ένα χώρο επικοινωνίας, στον οποίο προωθούνται η αμοιβαιότητα, η αλληλεγγύη μεταξύ των ατόμων και όχι η μοναδικότητα και η ικανότητα του ξεχωριστού ατόμου.<sup>41</sup>

Επιπλέον, πολλοί σύγχρονοι θεωρητικοί υποστηρίζουν ότι η δημόσια σφαίρα είναι ο χώρος όπου διαμορφώνεται η κοινή γνώμη και που παρέχει τις προϋποθέσεις εκείνες για τη συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή. Είναι ένα πεδίο δημόσιας δράσης όπου ελεύθεροι πολίτες συναντιούνται για να συζητήσουν θέματα γενικού ενδιαφέροντος. Είναι, ακόμη, μια ενδιάμεση σφαίρα μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και του κράτους, ο κοινός τους χώρος διασύνδεσης και συνεργασίας. Η δημόσια σφαίρα είναι «ένας θεσμοθετημένος χώρος διαδραστικής αλληλεπίδρασης»<sup>42</sup>, εννοιολογικά και θεσμικά, ξεχωριστή από το κράτος και την οικονομία. Η ανάλυσή της είναι ζωτικής σημασίας όχι μόνο για την καλύτερη κατανόηση της σχέσης μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και του κράτους, αλλά και για την καλύτερη κατανόηση της ερμηνείας της ιθαγένειας, η οποία θεωρείται ως ένα πολιτικό και νομικό καθεστώς που εγγυάται τα ατομικά δικαιώματα προς το κράτος, καθώς και τις ατομικές ελευθερίες που το ίδιο το κράτος προστατεύει και δεν μπορεί να παραβιάσει. Η δημόσια σφαίρα είναι απαραίτητο να ενδιαφέρεται για τέτοιου είδους κατανόηση της ιδιότητας του πολίτη, αλλά ίσως απαιτούνται και κατάλληλες θεσμικές συνθήκες να πραγματοποιούνται πάνω σε ίσες βάσεις για διάφορες μορφές συμμετοχής ατόμων, ομάδων, ενώσεων, κοινωνικών κινημάτων και μέσων μαζικής ενημέρωσης.

Η δημόσια σφαίρα, λοιπόν, είναι ένα κεντρικό χαρακτηριστικό των σύγχρονων κοινωνιών, ένας κοινός χώρος της δημόσιας συζήτησης, του διαλόγου, των αμφισβητήσεων και της συνεργασίας καθώς και της διαμεσολάβησης μεταξύ της κοινής γνώμης και του κράτους. Η καταστροφή, ωστόσο, της δημόσιας σφαίρας είναι ένα πρώτο βήμα προς τη διάβρωση των κοινωνιών των πολιτών και των πολιτικών ελευθεριών τους. Σε μια φιλελεύθερη Δημοκρατία μια ισχυρή δημόσια σφαίρα

---

<sup>41</sup> *ibid*

<sup>42</sup> **Calhoun, C.** (2011). 'Civil Society and the Public Sphere', *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 311–323

διευκολύνει τη λειτουργία μιας δυναμικής ανεξάρτητης κοινωνίας των πολιτών, παρέχει τόπο για πολιτική δέσμευση και έναν τόπο δημόσιας συζήτησης μέσω του οποίου η δέσμευση αυτή μπορεί να μεταφραστεί σε «*θεσμοθετημένη επιρροή πολιτών*» στον πολιτικό τομέα, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών λήψης αποφάσεων σε κρατικό επίπεδο.<sup>43</sup>

Στη σύγχρονη κοινωνία, η δημόσια σφαίρα δεν παίζει πλέον το ρόλο ενός ενοποιημένου τόπου δημόσιας συζήτησης για όλους τους πολίτες. Αυτό που καθιστά την κοινωνία τόσο δύσκολο να αντέξει δεν είναι ο αριθμός των ατόμων που εμπλέκονται σε αυτή, ή τουλάχιστον όχι πρωτίστως, αλλά το γεγονός ότι ο χώρος μεταξύ τους έχει χάσει την ισχύ του για να κατορθώσει να τα συγκεντρώσει, να τα συσχετίσει και να τα διαχωρίσει. Μια αυθεντική δημόσια σφαίρα, αυτή της ελληνικής πόλης, μετατράπηκε σε κοινό χώρο στον οποίο τα άτομα απλώς συμπεριφέρονται, αλλά δεν ενεργούν κυρίως ως πολίτες, που να τους απασχολεί πραγματικά το κοινό καλό.<sup>44</sup>

Είναι σημαντικό να γνωρίζουμε, παρόλα αυτά, ότι η δημόσια σφαίρα θα ήταν αδύνατο να οικοδομηθεί χωρίς την ύπαρξη των ατόμων και τη δράση τους, χωρίς αυτή που αναφέρουν αρκετοί συγγραφείς ως «*κοινωνία των πολιτών*». Επίσης, ο Tocqueville υπογραμμίζει ότι η κοινωνία των πολιτών και η δημόσια σφαίρα είναι απαραίτητες για την υλοποίηση της πολιτικής ελευθερίας<sup>45</sup>. Αυτό σημαίνει ότι σε μια δημοκρατική Πολιτεία, ο ρόλος τους εξαρτάται από την ποιότητα του λόγου και την έκταση της συμμετοχής των πολιτών της.<sup>46</sup>

Ο John Hall σχολιάζει ότι «*η κοινωνία των πολιτών είναι περίπλοκη, κυρίως, όταν ταυτόχρονα απαιτείται η συνύπαρξη μιας κοινωνικής αξίας και ενός συνόλου κοινωνικών θεσμών*». Η κατάσταση γίνεται ακόμη πιο περίπλοκη όταν εμφανίζεται συχνά η περίπτωση να υπάρχει ένα χάσμα μεταξύ της κοινωνικής αξίας, όπως είναι η αλληλεγγύη και της ανταγωνιστικής πρακτικής των θεσμών. Επίσης, ισχυρίζεται ότι η

---

<sup>43</sup> *ibid*

<sup>44</sup> **Habermas, J.** (1994). *Democratic and constitutional theory today: Normative models of democracy*, Blackwell Publishers, Volume 1, No 1: σσ. 1-10

<sup>45</sup> Αυτή η μορφή της ελευθερίας αναφέρεται αφενός στη δυνατότητα της κοινωνίας να δρα και να λαμβάνει αποφάσεις ελεύθερα μέσω των δημοκρατικών διαδικασιών, και αφετέρου σε προσωπικό επίπεδο στη δυνατότητα του ατόμου να συμμετέχει στα κοινά και να ασκεί ελεύθερα όλα τα πολιτικά του δικαιώματα, καθώς και να εκφράζει ελεύθερα τις πολιτικές του πεποιθήσεις.

<sup>46</sup> **Pietrzyk – Reeves, D.** (2015). *Civil Society, Democracy and Democratization*, Frankfurt: Peter Lang, σσ. 111

κοινωνία των πολιτών, στη δεκαετία του ογδόντα, θεωρήθηκε ως το αντίθετο του Δεσποτισμού.<sup>47</sup> Ωστόσο, εκτός των εθελοντικών, αυτόνομων και αλληλεπικαλυπτόμενων χαρακτηριστικών της κοινωνίας των πολιτών, ο Hall θεωρεί ότι, παραδοσιακά, η κοινωνία των πολιτών απεικονίζεται ως ο παίκτης εκείνος που έχει το ρόλο να ασκεί έλεγχο στο κράτος. Δηλαδή, η κοινωνία των πολιτών απεικονίζεται ως «η οργάνωση ισχυρών και αυτόνομων ομάδων που εξισορροπούν στο κράτος».<sup>48</sup>

Σύμφωνα με την άποψη του Carothers, η κοινωνία των πολιτών είναι μια ευρύτερη έννοια, η οποία περιλαμβάνει όλες τις οργανώσεις και ενώσεις που υπάρχουν, πέρα του κράτους, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών κομμάτων και της αγοράς. Περιλαμβάνει το σύνολο των οργανισμών εκείνων όπου οι πολιτικοί επιστήμονες παραδοσιακά επισημαίνουν στις ομάδες συμφερόντων, όχι μόνο την υπεράσπιση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (εφεξής ΜΚΟ) αλλά και των εργατικών συνδικάτων, επαγγελματικών ενώσεων, εμπορικών επιμελητήριων και εθνοτικών ενώσεων. Ενσωματώνει επίσης πολλές άλλες ενώσεις που υπάρχουν για άλλους σκοπούς, όπως θρησκευτικές οργανώσεις, ομάδες σπουδαστών, πολιτιστικές οργανώσεις, αθλητικές λέσχες και άτυπες κοινοτικές ομάδες.<sup>49</sup>

Η έννοια της «κοινωνίας των πολιτών» μπορεί, επιπροσθέτως, να διατυπωθεί τόσο ως ένα σύνολο εθελοντικών ενώσεων, οργανώσεων, κοινωνικών κινημάτων όσο και ως διάφορες πρωτοβουλίες, οι οποίες δημιουργούν κοινωνικά δίκτυα εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης. Επίσης μπορεί να γίνει αντιληπτός και ως ένας πολιτικός χώρος που παρέχει περιθώρια για συνεργασία μεταξύ ανθρώπων που έχουν τις ίδιες αξίες, στάσεις, κανόνες ή συμφέροντα και οι οποίοι είναι πρόθυμοι να συμμετέχουν σε δραστηριότητες που απαιτούν την ευθύνη για τα κοινά ή τα δημόσια θέματα. Δεδομένου ότι η έννοια της ιθαγένειας φαίνεται να είναι κεντρική για την κατανόηση της ιδέας της κοινωνίας των πολιτών, η προέλευσή της μας πηγαίνει πίσω στην «Πολιτική Φιλοσοφία» του Αριστοτέλη. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Αριστοτέλη,

---

<sup>47</sup> Ο Δεσποτισμός είναι μία μορφή Διακυβέρνησης στην οποία μία ενιαία οντότητα κυβερνά με απόλυτη εξουσία. Η εν λόγω οντότητα μπορεί να είναι ένα άτομο, όπως σε μία απολυταρχία, ή μπορεί να είναι μία ομάδα, όπως σε μία ολιγαρχία.

**Richter, M.** (2005). *A Family of Political Concepts: Tyranny, Despotism, Bonapartism, Caesarism, Dictatorship, 1750–1917*, City University of New York, 4(3): σσ. 221–248

<sup>48</sup> **McLaverty, P.** (2002). *Contemporary Politics: Civil society and democracy*, The Robert Gordon University, Vol 8 (4): σσ. 303 -318

<sup>49</sup> **Carothers, T.** (1999). *Civil Society*, Washington: Carnegie Endowment, σσ.18

πολίτης είναι εκείνος που «*άρχει*» και «*άρχεται*» και του οποίου κύριο μέλημα είναι το κοινό καλό και όχι το προσωπικό του συμφέρον.<sup>50</sup>

Ωστόσο, η ιδέα της κοινωνίας των πολιτών που χρησιμοποιούμε σήμερα βασίζεται σε δύο παραδόσεις πολιτικής σκέψης, την κλασική δημοκρατική παράδοση, όπου ακολουθεί την πολιτική σκέψη του Αριστοτέλη και του Κικέρωνα και την φιλελεύθερη παράδοση, η οποία προέρχεται από τα έργα του Locke και του Hobbes, το δέκατο έβδομο αιώνα. Οι δύο αυτές παραδόσεις παρουσιάζουν διαφορετικές οπτικές κοινωνικής τάξης και αυτό φαίνεται στη μεν πρώτη από τη χρήση του όρου «*κοινότητα των πολιτών*» στη δε δεύτερη από την αναφορά της στον όρο «*κοινωνία των πολιτών*». Παρά τις πολυάριθμες διαφορές τους, εκφράζονται τόσο μέσω των καθηκόντων του πολίτη όσο και της ανησυχίας του για το δημόσιο συμφέρον, των πολιτικών δικαιώματα ελεύθερης συνύπαρξης, της ελευθερίας λόγου και της αυτοδιοίκησης.<sup>51</sup>

Ο Ernest Gellner θεωρεί την κοινωνία των πολιτών ως μια «*φυσική*» κατάσταση της ανθρώπινης ελευθερίας. Αυτό που φαίνεται να είναι σημαντικό για τον Gellner είναι ο ισχυρισμός του ότι η κοινωνία των πολιτών δεν μπορεί απλώς να είναι μια ύπαρξη πολυμορφικών ομάδων, ικανών να αντισταθμίσουν το κράτος, αλλά πρέπει να συνοδεύεται από δύο καθοριστικούς παράγοντες. Πρώτον, από ένα πολιτικό πνεύμα, το οποίο συνδέει τους πολίτες με τις υποχρεώσεις και τις ευθύνες τους, και δεύτερον, από μια οικονομική ευημερία. Επιλέγοντας μεταξύ «*Δημοκρατίας ή κοινωνίας των πολιτών*», ο Gellner τονίζει ότι ο όρος κοινωνία των πολιτών είναι πολύ πιο χρήσιμος από τη Δημοκρατία, αν και φαίνεται, η τελευταία να περιγράφεται ως η μόνη δυνατή βάση για κοινωνική εξουσία και η μόνη δυνατή πηγή πολιτικής νομιμότητας.<sup>52</sup>

Η σημαντικότερη πτυχή της κοινωνίας των πολιτών είναι ότι είναι αυτόνομη και ανεξάρτητη από το κράτος και παρέχει χώρο για την ιθαγένεια, που μπορεί να θεωρηθεί ως μια προϋπόθεση της ισότητας και της ατομικότητας, η οποία υπάρχει μεταξύ των ατόμων με πολλαπλές προοπτικές και ικανότητα για πολιτική δράση. Οι φορείς της δημόσιας σφαίρας μπορούν να αποκτήσουν επιρροή πάνω στην κοινή γνώμη μετατρέποντάς την σε επικοινωνιακή δύναμη που εισέρχεται στις

<sup>50</sup> Pietrzyk – Reeves, D. (2015). *Civil Society, Democracy and Democratization*, Frankfurt: Peter Lang, σσ. 15

<sup>51</sup> *ibid*, σσ. 16-20

<sup>52</sup> *ibid*, σσ. 49-57



κοινοβουλευτικές συζητήσεις και τη νόμιμη νομοθεσία. Εδώ βρίσκεται η πραγματική λειτουργία της δημοσίας σφαίρας στη Δημοκρατία.<sup>53</sup>

Ο Habermas υποστηρίζει ότι μια ισχυρή κοινωνία των πολιτών και μια ισχυρή δημόσια σφαίρα μπορεί να ευδοκιμήσει μόνο σε μια φιλελεύθερη πολιτική κουλτούρα. Οι παράγοντες της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να έχουν επιρροή στις πολιτικές αποφάσεις, αλλά δεν πρέπει να επιδιώκουν την εξουσία αυτή καθαυτή. Υπάρχει βέβαια περίπτωση να υποστηριχθεί ότι η δημόσια σφαίρα είναι ο τόπος για την πραγματικά δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των κοινών κανόνων συναίνεσης και της κοινής γνώμης ή, με άλλα λόγια, στην άσκηση επιρροής στο σύστημα.<sup>54</sup>

Η άνοδος της κοινωνίας των πολιτών ωθεί ορισμένους να δουν μια πρόιμη «κρατική φυγή», όπου η λειτουργία της πολιτείας στηρίζεται πάνω σε ισχυρές ΜΚΟ, οι οποίες με τη σειρά τους επιβάλλουν μια νέα πολιτική τάξη. Οι διάφορες ομάδες της κοινωνίας των πολιτών μπορούν να είναι πολύ πιο αποτελεσματικές στη διαμόρφωση της κρατικής πολιτικής, εάν οι αρμοδιότητες του κράτους είναι προσηλωμένες στον καθορισμό και την επιβολή πολιτικής. Η κοινωνία των πολιτών μπορεί και πρέπει να προκαλεί, να ενοχλεί καθώς και να ανταγωνίζεται το κράτος, αλλά αναμφίβολα η κοινωνία των πολιτών και το κράτος χρειάζονται ο ένας τον άλλον και πρέπει να αναπτύσσονται παράλληλα. Οπότε, καλό έργο των ομάδων αυτών είναι να τείνουν στην πραγματικότητα να ενισχύουν και όχι να εξασθενίζουν την κρατική ικανότητα.<sup>55</sup>

Είναι, επιπλέον σημαντικό να αναφέρουμε ότι το ιδεώδες της δημοκρατικής συμμετοχής αλλά και μιας ισχυρής δημόσιας σφαίρας θέτει τον ενεργό πολίτη στο κέντρο της δημοκρατικής πρακτικής. Τα πολιτικά κόμματα και τα άτομα που μοιράζονται τον ρόλο και την ταυτότητά τους ως πολίτες μπορούν να δημιουργήσουν μια δημοκρατική κοινότητα (κοινωνία των πολιτών), μέσα στην οποία να προκύπτει διαφωνία, αφενός, αλλά και αφετέρου η διαφωνία αυτή να μην υποθάλπει την αξία της συμμετοχής των πολιτών, αλλά αντίθετα να εκτιμάται ιδιαίτερα. Αυτό το

---

<sup>53</sup> *ibid*, σσ. 112

<sup>54</sup> **McLaverty, P.** (2002). *Contemporary Politics: Civil society and democracy*, The Robert Gordon University, Vol 8 (4): σσ.303 - 318

<sup>55</sup> **Carothers, T.** (1999). *Civil Society*, Washington: Carnegie Endowment, σσ. 25-26

δημοκρατικό όραμα ανοίγει μια νέα περιοχή στην κανονιστική πολιτική θεωρία<sup>56</sup> αναδεικνύοντας μια νέα ερμηνεία της ιθαγένειας, της Δημοκρατίας και της κοινωνίας των πολιτών. Το δημοκρατικό ιδανικό της ιθαγένειας μπορεί να γίνει μια πολύτιμη πηγή πολιτικής ταυτότητας που δεν περιορίζεται μόνο στο ρόλο ενός ψηφοφόρου ή ενός πολιτικού υποστηρικτή, αλλά παρέχει αίσθημα συμμετοχής σε μια πολιτική κοινότητα.<sup>57</sup>

Ωστόσο, σήμερα οι άνθρωποι αναζητούν την εκπλήρωση των δημοκρατικών πεποιθήσεών τους όχι στη δημόσια ή κοινοτική ζωή, αλλά σε ιδιωτικές αρένες, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται όλο και περισσότερο μη διακριτά κοινωνικά μέσα, όπως είναι για παράδειγμα το Facebook. Η δημόσια σφαίρα είναι ο χώρος που διευκολύνει και ενθαρρύνει το ρόλο των πολιτικών, των ενεργών πολιτών, που βρίσκουν αυτοπεποίθηση όχι μόνο μέσα στην ιδιωτική σφαίρα, αλλά και στον δημόσιο χώρο της πολιτικής τους κοινότητας, στη δημόσια συζήτηση. Θεωρείται ότι η Δημοκρατία θα ωφεληθεί σε μεγάλο βαθμό και από την ενεργή συμμετοχή των πολιτών που αυξάνει και ενισχύει τη δημοκρατική νομιμότητα, καθώς και τη θεσμική και διαπροσωπική εμπιστοσύνη.<sup>58</sup>

Αν και ο ενθουσιασμός των υποστηρικτών της συμμετοχικής Δημοκρατίας μπορεί να φανεί ίσως υπερβολικός, αξίζει να σημειωθεί ότι η αυξανόμενη παρακμή της δημόσιας σφαίρας και η αδυναμία του ρόλου διαμεσολάβησης μεταξύ κράτους και κοινωνίας στις σημερινές Δημοκρατίες είναι από τα σημαντικότερα εμπόδια στην ανανέωση του ιδεώδους του δημόσιου αισθήματος και της ενεργής συμμετοχής του πολίτη. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα δύο βασικά στοιχεία του μοντέλου της συμμετοχικής Δημοκρατίας είναι μια μορφή αντιπροσωπευτικής κυβέρνησης, αφενός, και αφετέρου, η πρακτική της ιθαγένειας, η οποία δυνατόν να θεωρηθεί ως κάτι που ενισχύει τη δημοκρατική τάξη. Τα επίσημα δικαιώματα της ιθαγένειας είναι απαραίτητα για οποιαδήποτε συζήτηση σχετικά με τη δημοκρατική συμμετοχή και τη λαϊκή πρωτοβουλία.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Με τον όρο πολιτική θεωρία σκιαγραφείται η «δράση» εκείνη των πολιτών μέσα στην κοινωνία, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αξίες που οι ίδιοι οι πολίτες «ορίζουν, τηρούν και τροποποιούν» για να ευημερήσουν (Χρυσόχοου, 2017:13-21)

<sup>57</sup> Pietrzyk – Reeves, D. (2015). *Civil Society, Democracy and Democratization*, Frankfurt: Peter Lang, σσ. 116-117

<sup>58</sup> *ibid*

<sup>59</sup> *ibid*, σσ. 119-121

Όλα όσα προαναφέρθηκαν ανταποκρίνονται και στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, αυτή κυρίως που έχει διαμορφωθεί από την ίδρυση της ΕΕ και μετά, καθώς και τη δημοκρατική δράση της κοινωνίας των πολιτών μέσα σε αυτή. Η κοινωνία των πολιτών, λοιπόν, όπως αυτή περιγράφεται και εκπροσωπείται από την ΕΕ απευθύνεται σε κάθε μορφή κοινωνικής δράσης ατόμων ή ομάδων που όχι μόνο δεν αποτελούν μέρος ή υποσύνολο του κράτους αλλά ούτε διοικούνται από αυτό. Ο ρόλος τους είναι διαμεσολαβητικός ανάμεσα στις δημόσιες αρχές και τους πολίτες. Σκοπός τους είναι να εξυπηρετούν το κοινό συμφέρον με δημοκρατικές πάντα διαδικασίες συμμετέχοντας ενεργά σε «ανοιχτό, διάφανο και τακτικό διάλογο». Κύριος εκφραστής της κοινωνίας των πολιτών σε επίπεδο ΕΕ αποτελεί η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (εφεξής ΕΟΚΕ).<sup>60</sup>

Συμπερασματικά, η αλληλοεπίδραση και οι διαφόρων λογής σχέσεις που επισυνάπτονται, γενικά, αλλά και ειδικά, μέσα στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα με δημοκρατικά κριτήρια, είτε μέσω της αντιπροσωπευτικής είτε της λαϊκής πρωτοβουλίας, μεταξύ των δημόσιων λειτουργιών και της κοινωνίας των πολιτών, καταλήγουν αναμφισβήτητα στο σχηματισμό ενός θεσμικού συστήματος Διακυβέρνησης. Επίσης, μια δυναμική δημόσια σφαίρα αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για την ανάπτυξη των δράσεων της κοινωνίας των πολιτών.

## **2. Το μοντέλο της Δημοκρατίας στο θεσμικό σύστημα Διακυβέρνησης της ΕΕ στη μετά τη Λισαβόνα εποχή**

### **α. Η έννοια της Δημοκρατίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πολυεπίπεδο σύστημα Διακυβέρνησης της ΕΕ**

Η δημοκρατική αρχή αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο για την ΕΕ και είναι μία από τις θεσμικές της βάσεις. Αυτό γίνεται αντιληπτό μέσα από τις ποικίλες αναφορές περί Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Μέσα από τα άρθρα τους ομολογείται ένα περίπλοκο μοντέλο Διακυβέρνησης, δηλαδή το θεσμικό εκείνο πλαίσιο άσκησης της ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. Ο τίτλος «*Διατάξεις για τις δημοκρατικές αρχές*» (*Provisions on democratic Principles*), μέρος της Συνθήκης της Λισαβόνας, προτείνει

---

<sup>60</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 11 και ΣΛΕΕ, Άρθρο 15

ένα πολύμορφο μοντέλο Δημοκρατίας, το οποίο συνδυάζει πολλές αλληλένδετες αρχές, όπως είναι η πολιτική ισότητα, η εκπροσώπηση, η συμμετοχή αλλά και άλλες αρχές «χρηστικής» Διακυβέρνησης<sup>61</sup>, όπως είναι η διαφάνεια. Όπως ορθά υποστηρίζει η Closa, το μοντέλο Δημοκρατίας της Ένωσης είναι ένας «συνδυασμός διαφόρων μοντέλων και εισροών». <sup>62</sup>

Αρχικά, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (εφεξής ΕΟΚ) είχε επικεντρωθεί κυρίως στην οικοδόμηση της αγοράς, γι' αυτό και ο ρόλος και τα δικαιώματα του πολίτη σχετιζόνταν με αυτά του καταναλωτή. Ως εκ τούτου, η υψηλότερη προτεραιότητά της δεν ήταν η ενίσχυση του δημοκρατικού προφίλ της. Παρ' όλα αυτά, η βαθμιαία αύξηση των εξουσιών και ο αντίκτυπο της ΕΕ από την ίδρυσή της, σε συνδυασμό με την καθιέρωση των αρχών της άμεσης επίδρασης και υπεροχής του δικαίου της ΕΕ από το ΔΕΕ, δημιούργησε μια αυξανόμενη ανάγκη για δημοκρατική νομιμότητα. Το επιχείρημα, πίσω από την ανάγκη για εγκαθίδρυση της νομιμότητας στο επίπεδο της Ένωσης, πηγάζει από τη γενική άποψη ότι χωρίς δημοκρατική θεσμική δομή και διαδικασία λήψης αποφάσεων, η ΕΕ δεν μπορεί να ασκήσει νόμιμα τις εξουσίες της.<sup>63</sup>

Με άλλα λόγια, η ιδέα είναι ότι η βαθμιαία εξέλιξη της ΕΕ ως ένας διεθνής οργανισμός και οι πολιτικές επιλογές των θεσμικών της οργάνων πρέπει να αντανakλούν τη βούληση του λαού. Η νομιμότητα, συνεπώς, προϋπέθετε ένα σύστημα, το οποίο θα παρέχει στους ευρωπαίους πολίτες επαρκή βαθμό συμμετοχής στις υποθέσεις της ΕΕ. Ήταν φυσιολογικό οι προσπάθειες για την καθιέρωση της νομιμοποίησης στην ΕΕ να στηριχτεί στο μοντέλο της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας μιας «εθνικής» Πολιτείας, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες

---

<sup>61</sup> Ο όρος «χρηστική» Διακυβέρνηση σημαίνει ότι ο τρόπος άσκησης εξουσίας, ο οποίος βασίζεται στις αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχής, της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας, στοχεύει στην υποστήριξη της Δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, (COM(2001) 428 τελικό, *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, σσ. 7

<sup>62</sup> **Cuesta, V.** (2016). *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, Spain: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, σσ. 1-4

<sup>63</sup> **Karatzia, A.** (2013). Representative and Participatory Democracy in the EU after the Treaty of Lisbon, *14th Annual UACES Student Forum Research Conference "Evolving Europe: Voices of the Future"* 8-9 July 2013, Loughboroug: University of Surrey, σσ. 4-9

εξουσιοδοτούν εκπροσώπους μέσω εκλογών και ενεργούν για λογαριασμό τους τα συμφέροντα τους.<sup>64</sup>

Για να μάθουμε, λοιπόν, τι σημαίνει Δημοκρατία στην ΕΕ πρέπει να απορρίψουμε, σύμφωνα με το Bongdandy, «ακατάλληλες αντιλήψεις». Η Δημοκρατία της ΕΕ δε βασίζεται στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, όπως αυτή διακηρύσσεται στα εθνικά συντάγματα ούτε προσδιορίζει έναν ευρωπαϊκό λαό που ενεργεί ως ενιαία υπερεθνική κυριαρχία και κατά συνέπεια δε συνεπάγεται στην αυτοδιάθεση ενός λαού. Όπως τόνισαν οι Eder και Trenz, «στο ευρωπαϊκό πλαίσιο της ποικιλομορφίας των ήδη υπάρχουσών και εδραιωμένων Δημοκρατιών», ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ «δεν οδηγεί απλά στην εμφάνιση ενός ευρωπαϊκού δήμου». Η ΕΕ χαρακτηρίζεται ως ο χώρος εκείνος όπου συνυπάρχουν τα επίσημα κυρίαρχα κράτη μέλη και η εμφάνιση ενός υποθετικού υπερεθνικού κυρίαρχου θα αποτελούσε σοβαρή πρόκληση για την ακεραιότητα των εθνικών κυριαρχιών που παρέχονται από τα εθνικά συντάγματα και ακόμη και από τις ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ.<sup>65</sup>

Οι διατάξεις αυτές δεν περιλαμβάνουν μηχανισμούς εφαρμογής της άμεσης Δημοκρατίας, όπως για παράδειγμα θα μπορούσε να είναι ένα νομοθετικό ή συμβουλευτικό ευρωπαϊκό δημοψήφισμα, για να δηλώσουν την ευρωπαϊκή λαϊκή βούληση, όπως θα συνέβαινε στο επίπεδο του κράτους. Όπως αναφέρει ο Ζώρας, αυτό που έχει σημασία στην ευρωπαϊκή πολιτική δεν είναι η τελική απόφαση να αποδοθεί τυπικά στη βούληση των πολιτών, αλλά μάλλον να τους δοθεί μόνο η ευκαιρία να εκφράσουν τις απόψεις τους.<sup>66</sup>

Μολονότι ποτέ δεν κατοχυρώθηκε στις Συνθήκες πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, έγινε δεκτό ότι η δημοκρατική αρχή στην ΕΕ εκφράζεται με την έννοια της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας εμμένει στην κλασική στρατηγική της «εκδημοκρατισμός μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας», αφού το ΕΚ είναι το μόνο άμεσα ευνοούμενο θεσμικό όργανο της ΕΕ. Επίσης,

---

<sup>64</sup> **Nettesheim, M.** (2005). *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, Berkeley Journal of International Law, Vol 23 (2): σσ.358 - 400

<sup>65</sup> **Cuesta, V.** (2016). *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, Spain: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, σσ. 5-9

<sup>66</sup> **Γρηγορίου, Π., Μεταξάς, Α.** (2006). *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση & Ευρωπαϊκή Περιφέρεια*, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλα, σσ. 65

προσδιορίζεται μια Ένωση πολιτών και κρατών μελών, των οποίων η «*λειτουργία βασίζεται στην αντιπροσωπευτική Δημοκρατία*».<sup>67</sup>

Οι ευρωπαίοι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα από το ΕΚ στο ενωσιακό επίπεδο.<sup>68</sup> Ως εκ τούτου, το ΕΚ αποτελείται από «*εκπροσώπους των πολιτών της Ένωσης*»<sup>69</sup>, οι οποίοι απολαμβάνουν του δικαιώματος του «*εκλέγειν*» και «*εκλέγεσθαι*» στις ευρωπαϊκές εκλογές. Πρέπει να σημειωθεί ότι το ΕΚ δεν αντιπροσωπεύει πια «*τους λαούς των κρατών που συνενώθηκαν στην Κοινότητα*».<sup>70</sup> Ο ρόλος του στη νομοθετική διαδικασία ενισχύεται, ειδικότερα μέσω της επέκτασης της «*διαδικασίας της συναπόφασης*», σε «*συνήθης νομοθετική διαδικασία*», σε νέους τομείς πολιτικής, καθώς και σημαντικές νέες εξουσίες αναδύονται όσον αφορά στον προϋπολογισμό της ΕΕ και τις διεθνείς συμφωνίες. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εγγυάται τη δημοκρατική νομιμότητα της ΕΕ και αυτό γιατί οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων, που εκπροσωπούν τα κράτη μέλη, αναγνωρίζονται ως οι δημοκρατικά υπεύθυνοι έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων και των πολιτών τους.<sup>71</sup>

Με τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2007, συμπεριλήφθηκε στις διατάξεις ένα νέο γενικό άρθρο που αντικατοπτρίζει το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στη χάραξη πολιτικής της ΕΕ και το ανακηρύσσει ως ένα πλήρως αναγνωρισμένο συν-νομοθέτη. Η επίσημη αναγνώριση της ενεργής συμβολής του εθνικού κοινοβουλίου στην «*καλή λειτουργία της Ένωσης*»<sup>72</sup> συνεπάγεται ότι η Δημοκρατία της ΕΕ πρέπει να θεωρηθεί ως «*πολυεπίπεδη*». Όπως υποστηρίζουν οι Aule και Benz, ενισχύεται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, όπου εκπροσωπούν τους λαούς των κρατών μελών, προσφέροντας περισσότερες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων να καθορίζουν την ημερήσια διάταξη, να λαμβάνουν αποφάσεις, καθώς και να ασκούν βέτο σε αυτές. Κατά τη διάρκεια της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, ήταν ευρέως αποδεκτό ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα έπρεπε επίσης να έχουν δικαίωμα λόγου στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, να καθορίζουν την κατεύθυνση της

<sup>67</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 10.1

<sup>68</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 10.2

<sup>69</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 14.2

<sup>70</sup> ΣΕΚ, Άρθρο 189

<sup>71</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 10.2

<sup>72</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 12

ευρωπαϊκής πολιτικής με την αρχή της επικουρικότητας επιτρέποντάς τους να παρεμβαίνουν στα αρχικά στάδια της νομοθετικής διαδικασίας.<sup>73</sup>

Η αποτελεσματική συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ αντικατοπτρίζει τη θεμελιώδη δημοκρατική αρχή στην οποία πρέπει να συμμετέχουν οι πολίτες. Το προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (εφεξής ΕΕΠ) περιελάμβανε την πρώτη αναφορά στην αρχή της Δημοκρατίας. Επιπλέον, η Συνθήκη του Άμστερνταμ επιβεβαίωσε, στο πρώην άρθρο 6 της ΕΕ, ότι η δημοκρατική αρχή ήταν μία από τις θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ. Θεσμικά, η δημοκρατική εκπροσώπηση μέσω του ΕΚ αποτελεί τον βασικό κανόνα της Δημοκρατίας στην ΕΕ. Πάνω από τα κράτη μέλη, ο δημοκρατικός ρόλος του ΕΚ υπήρξε περαιτέρω αναγνωρίσιμος από τους άλλους εταίρους της ΕΕ. Σε αυτό το σημείο παρατίθεται ένα μόνο παράδειγμα, όπου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕCHR), το 1999, ανακοίνωσε ότι «*το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει επαρκώς στις ειδικές νομοθετικές διαδικασίες που οδηγούν στη θέσπιση της νομοθεσίας και στη γενική δημοκρατική εποπτεία των δραστηριοτήτων της ΕΕ για τους σκοπούς του άρθρου 3 του πρωτοκόλλου υπ' αριθμού 1*» που αφορά στο δικαίωμα σε τακτικές, δίκαιες και ελεύθερες εκλογές.<sup>74</sup>

Εκτός, όμως, από την δημοκρατική εκπροσώπηση, οι διατάξεις για τις δημοκρατικές αρχές αναφέρονται και στο σημαντικό ρόλο των ευρωπαίων πολιτών και των ομάδων της κοινωνίας των πολιτών στη Διακυβέρνηση της ΕΕ ανακοινώνοντας ένα σύνολο μηχανισμών που παρέχουν πρόσβαση στη χάραξη πολιτικής της. Η συμμετοχή των πολιτών στην υπερεθνική πολιτική έχει σχεδιαστεί ως μια ευκαιρία να παρουσιαστούν ορθολογικά επιχειρήματα στις δημόσιες συζητήσεις. Ο Warleigh υπογραμμίζει τη σημασία αυτών των διατάξεων υποστηρίζοντας ότι «*η εδραίωση της συμμετοχικής Δημοκρατίας ως ένα από τα νομοθετικά άλματα της ΕΕ είναι ένα δυναμικά σημαντικό δημοκρατικό βήμα*», επειδή καθιστά σαφές ότι η εκπροσώπηση

---

<sup>73</sup> **Nugent, N.** (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφρ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 105

<sup>74</sup> **Gerkrath, J.** (2005). *Representation of Citizens by the EP*, *European Constitutional Law Review*, 1: σσ. 73–78

από μόνη της δεν μπορεί να είναι ο μόνος τρόπος Διακυβέρνησης για ένα νόμιμο ενωσιακό καθεστώς.<sup>75</sup>

Επίσης, οι διατάξεις αυτές στοχεύουν στην ανάδειξη ενός είδους εγγύησης ότι τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης ενεργούν με το μέγιστο δυνατό σεβασμό στην αρχή της διαφάνειας, η οποία είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή των πολιτών στα ευρωπαϊκά πολιτικά δρώμενα και τη διοικητική ευθύνη. Το άρθρο 11.1 της Συνθήκης για την ΕΕ (εφεξής ΣΕΕ) είναι ένα άλλο παράδειγμα γενικής αρχής που απευθύνεται στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και αναφέρει ότι «τα θεσμικά όργανα παρέχουν στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημοσίως τις απόψεις τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης». Με αυτόν τον τρόπο προτρέπουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να συλλάβουν πρόσθετους δημόσιους διαύλους επικοινωνίας, πέραν του παραδοσιακού δικαιώματος αναφοράς προς το Κοινοβούλιο, όπως το δικαίωμα υποβολής αίτησης στον Διαμεσολαβητή ή το δικαίωμα να γράφουν σε οποιοδήποτε θεσμικό όργανο, σε μια επίσημη γλώσσα, επιτρέποντας με αυτόν τον τρόπο σε άτομα και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να σχολιάζουν αυθόρμητα τις πρωτοβουλίες τους. Η συμμετοχή αυτή φαίνεται να σχεδιάζεται, κυρίως, ως μια «μονής κατεύθυνσης» επικοινωνία από τους πολίτες προς τα θεσμικά όργανα.<sup>76</sup>

Ορισμένοι μελετητές εξυμνούν τη σημασία των πολιτικών θεσμών και κατανοούν τα Συντάγματα ως ένα μηχανισμό λαϊκού ελέγχου και προστασίας των δικαιωμάτων τους, ενώ αντίθετα οι υποστηρικτές της συμμετοχικής Δημοκρατίας επικεντρώνονται στην πολιτική θεωρία της κοινωνίας και της δημόσιας σφαίρας για την επίτευξη ενός «διαφωτισμένου πολίτη». Επεξηγηματικά, η συμμετοχή των πολιτών στη Διακυβέρνηση στοχεύει στην ενεργοποίηση του συνήθως παθητικού και μη ορθά πληροφορημένου πολίτη. Αυτό σημαίνει επίσης, ότι οι διαδικασίες λαϊκής πρωτοβουλίας δεν μπορούν ποτέ να υποκαταστήσουν, αλλά έως κάποιο βαθμό δύναται να είναι σε θέση να συμπληρώνουν την πολιτική των εμπλεκόμενων μερών.

---

<sup>75</sup> **Karatzia, A.** (2013). Representative and Participatory Democracy in the EU after the Treaty of Lisbon, *14th Annual UACES Student Forum Research Conference "Evolving Europe: Voices of the Future"* 8-9 July 2013, Loughboroug: University of Surrey, σσ. 10

<sup>76</sup> **Mayoral J.** (2011). *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU*, Italy: European University Institute, σσ. 1-10



Μπορούν ουσιαστικά να λαμβάνουν μέρος στους διάφορους συμβουλευτικούς δημόσιους τόπους συζήτησης και όχι στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, επειδή δεν διαθέτουν, μεταξύ άλλων, αντιπροσωπευτικούς μηχανισμούς και μηχανισμούς λογοδοσίας.<sup>77</sup>

Επιπλέον, είναι αξιόλογο ότι όλες οι διατάξεις σχετικά με τη συμμετοχική Δημοκρατία ερμηνεύονται σύμφωνα με την αρχή της πολιτικής ισότητας, επειδή «σε όλες τις δραστηριότητές της, η Ένωση τηρεί την αρχή της ισότητας των πολιτών της, τα όργανα, τους οργανισμούς, τα γραφεία και τους οργανισμούς της»<sup>78</sup>. Η πολιτική ισότητα διατυπώνεται ως μια εντολή μη διάκρισης, η οποία συνάγεται από το δικαίωμα στην ισότητα ενώπιον του νόμου και την απαγόρευση των διακρίσεων, όπως διακηρύσσονται στο «Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων»<sup>79</sup>. Η διάταξη για την ισότητα εγγυάται στους ευρωπαίους πολίτες την ίση πρόσβαση στους χώρους συμμετοχής και εξασφαλίζει δίκαιη μεταχείριση των συμμετεχόντων. Η πολιτική ισότητα συνεπάγεται επίσης την προσπάθεια των θεσμικών οργάνων να εξισώσουν τις πληροφορίες και τους πόρους που διατίθενται στους διάφορους συμμετέχοντες στη χάραξη πολιτικής υπενθυμίζοντας ότι κάθε υπήκοος κράτους μέλους πρέπει να είναι πολίτης της Ένωσης και ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια αλλά δεν την αντικαθιστά.<sup>80</sup>

Έχει υποστηριχθεί ότι το άρθρο 11 προδιαγράφει ένα όχι μόνο πραγματικό αλλά και εφικτό ορόσημο στο δρόμο προς μια «Ευρώπη των ανθρώπων». Όσον αφορά στην ΠΕΠ (European Citizens Initiative – ECI), φαίνεται ότι είναι η πιο ελπιδοφόρα καινοτομία της ΕΕ, αν και η αντίθετη άποψη επισημαίνει μια έλλειψη θάρρους των συντακτών της Συνθήκης, οι οποίοι απέφυγαν να εισαγάγουν αυθεντικά εργαλεία άμεσης Δημοκρατίας υπέρ ενός «είδους βελτιωμένου *status quo*». Παρόλα αυτά, είναι δύσκολο να πούμε με σιγουριά εάν η ΠΕΠ θα καταδικαστεί ως μια άνευ σημασίας

---

<sup>77</sup> **Abels, G.** (2009). *Citizens' deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy?* Tübingen: Universität of Tübingen, σσ.28

<sup>78</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 9

<sup>79</sup> Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Άρθρα 20, 21

<sup>80</sup> **Nettesheim, M.** (2005). *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, Berkeley Journal of International Law, Vol 23 (2): σσ.358 - 400

προοπτική ή εάν θα σημάνει την ενεργοποίηση μιας νέας δυναμικής στη χάραξη πολιτικής στο επίπεδο της Ένωσης.<sup>81</sup>

Ως εκ τούτου, για όσους επιθυμούν μια πιο ενεργή συμμετοχή στις υποθέσεις της ΕΕ, η ΠΕΠ είναι αναμφίβολα μια θετική εξέλιξη. Όσον αφορά στη δημοκρατική καινοτομία, πρόκειται για κίνηση συγκρίσιμη με την ίδρυση των πρώτων άμεσων εκλογών του ΕΚ. Η σημασία της δεν είναι απλώς συμβολική αλλά και ουσιαστική. Πρώτον, η παροχή στους πολίτες της ευκαιρίας για μεγαλύτερη συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων τους φέρνει πιο κοντά στο ιδανικό της αυτοδιοίκησης. Δεύτερον, η συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να έχει εκπαιδευτική λειτουργία. Η συμμετοχή σημαίνει απόφαση και λήψη αποφάσεων και απαιτεί προβληματισμό, συζήτηση και ευθύνη. Σημαίνει, επίσης, ότι οι πολίτες πρέπει να ασχολούνται με ερωτήσεις που είναι πιθανόν να υπερβούν τη στενή σφαίρα των ιδιωτικών συμφερόντων και ανησυχιών τους.<sup>82</sup>

Έχει, ακόμη, αναπτυχθεί η άποψη ότι το ίδιο άρθρο εισάγει και ένα μέσο άμεσης Δημοκρατίας, ή αλλιώς λαϊκής πρωτοβουλίας, η οποία έρχεται να συμπληρώσει τη συνολική δημοκρατική δομή της ΕΕ. Αυτό επιτρέπει σε κάποιους πολίτες να καθορίσουν την πολιτική ατζέντα της ΕΕ. Ακόμα και αν το μέλλον της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν είναι επί του παρόντος σαφές, εντούτοις, είναι αξιοσημείωτο ότι «*μια αμφισβητούμενη ιδέα γίνεται νόμος*». Ο εμπλουτισμός της ευρωπαϊκής αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας με στοιχεία συμμετοχικής Δημοκρατίας αποτελεί πλέον μια νομική αρχή και η υλοποίησή της εξακολουθεί να αποτελεί μείζονα πρόκληση.<sup>83</sup>

Ταυτόχρονα, το δικαστήριο εγκρίνει εξωδικαστικές συνθήκες για τη Δημοκρατία, όπως μια ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, τη διαφάνεια των πολιτικών στόχων της Ένωσης, τη δυνατότητα σε κάθε πολίτη της Ένωσης να επικοινωνεί στη μητρική του γλώσσα με οποιαδήποτε δημόσια αρχή και τέλος ο κεντρικός ρόλος που διαδραματίζουν τα πολιτικά κόμματα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Ωστόσο, είναι αδύνατον να αγνοήσουμε τον ουσιαστικό βαθμό συμβολής και επιρροής της ευρωπαϊκής

<sup>81</sup> **Maiani, F.** (2011). *Citizen participation and the Lisbon Treaty: a legal perspective*, Lausanne: University of Aberdeene, σσ. 3-5

<sup>82</sup> **Sigalas, E.** (2012). *The European Citizens' Initiative: A New Era for Democratic Politics in the EU*, Vienna: Institute for Advanced Studies, σσ. 1-5

<sup>83</sup> **Abels, G.** (2009). *Citizens' deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy?* Tübingen: University of Tübingen, σσ.1-4

ιθαγένειας στη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊού πολίτη, ικανό να αντικαταστήσει το λαό, ως την παραδοσιακή βάση της κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης.<sup>84</sup>

Η έννοια της ιθαγένειας της ΕΕ, εισήχθη από τη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, προσθέτοντας μια νέα πολιτική διάσταση στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Κάθε πολίτης, υπήκοος ενός κράτους μέλους της ΕΕ, είναι αυτόματα και πολίτης της ΕΕ. Επίσης, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια συμπληρώνει και σε καμία περίπτωση δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια. Αντίθετα, παρέχει σε όλους τους πολίτες της πρόσθετα δικαιώματα. Σύμφωνα με το Δικαστήριο της ΕΕ, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί τη θεμελιώδη ιδιότητα των πολιτών των κρατών μελών. Συνεπώς, η ιθαγένεια της ΕΕ ενίσχυσε σημαντικά τα ατομικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα της ελεύθερης διαμονής σε άλλο κράτος μέλος ως πολίτες της Ένωσης.<sup>85</sup>

Καταλήγοντας, η Δημοκρατία είναι, εξ ορισμού, μια δυναμική έννοια και μια ανοιχτή διαδικασία. Ακολουθεί μια συνεχής εξέλιξη και θα παραμένει πάντοτε, στην πράξη, ένα είδος «*ημιτελής δράσης*». Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην ΕΕ, η οποία είναι σχεδιασμένη ως ένα πολιτικό σύστημα σε εξέλιξη. Αν και βασίζεται σε μερικές από τις πιο παραδοσιακές έννοιες της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας, η Δημοκρατία είναι αναμφισβήτητα «*ρητά κατοχυρωμένη*»<sup>86</sup> στο επίπεδο της Ένωσης.

Αυτό στηρίζεται, όπως προαναφέρθηκε, στο άρθρο 10 της ΣΕΕ, όπου τα κράτη και οι ευρωπαίοι πολίτες, όχι όμως ως ένας ενιαίος ευρωπαϊκός λαός, ούτε και ως ατομικές οντότητες, αλλά κυρίως ως «*πολίτες οργανωμένοι σε λαούς*»<sup>87</sup> αποτελούν την ορθότερη πηγή νομιμοποίησης της ΕΕ. Παρόλα αυτά, όμως, το πολιτικό σύστημα Διακυβέρνησης της Ένωσης απαιτεί βελτίωση. Το πρώτο σημείο καμπής στη βελτίωση της δημοκρατικής Διακυβέρνησης σε επίπεδο ΕΕ ήταν η καθιέρωση άμεσων εκλογών για το ΕΚ το 1979. Τριάντα τρία χρόνια αργότερα, η ΕΕ εισέρχεται σε μια άλλη σημαντική φάση ανάπτυξης ενός μηχανισμού συμμετοχικής δημοκρατίας, προκειμένου να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ πολιτών και ΕΕ. Η συνεχής μείωση της

<sup>84</sup> **Cuesta, V.** (2016). *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, Spain: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, σσ. 10-17

<sup>85</sup> **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, COM(2010) 603. *Εκθεση 2010 για την ιθαγένεια της ΕΕ. Άρση των εμποδίων στα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ*. Βρυξέλλες, σσ. 2

<sup>86</sup> **Τσάτσος, Θ. Α.** (2007). *Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις, σσ. 22-23

<sup>87</sup> **Παπαδοπούλου, Α.** (2014). Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: Θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας, *Συνέδριο Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης – Jean Monnet, Θεσσαλονίκη*, σσ. 2

συμμετοχής των ψηφοφόρων στις ευρωπαϊκές εκλογές, οι επίμονες δυσκολίες επικύρωσης των συνθηκών της ΕΕ είναι κάποιοι από τους λόγους εκκίνησης της ΠΕΠ.<sup>88</sup>

### **β. Το δημοκρατικό έλλειμμα και ο ρόλος του στην πορεία εκδημοκρατισμού των θεσμικών οργάνων της ΕΕ**

Η ΕΕ ξεκίνησε το δικό της ταξίδι στη Δημοκρατία, εμπνευσμένο από παραδοσιακούς θεσμούς του «εθνικού συνταγματισμού». Τα πρώτα βήματα για την απόκτηση «ανεξάρτητης» δημοκρατικής νομιμότητας στηρίχθηκαν στην κοινοβουλευτική εκπροσώπηση. Ως εκ τούτου, κάθε μεταρρύθμιση των ιδρυτικών Συνθηκών αύξησε σταδιακά την εξουσία του ΕΚ στη νομοθετική διαδικασία, κυρίως μέσω της διεύρυνσης της διαδικασίας της συν-απόφασης, αλλά και του πολιτικού ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ωστόσο, αυτή η στρατηγική εκδημοκρατισμού ακολουθείται από ολοένα και χαμηλότερες συμμετοχές στις ευρωπαϊκές εκλογές, καθώς και από ένα αυξανόμενο αίσθημα δυσαρέσκειας μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών ως προς τη λειτουργία της Ένωσης, αλλά και το «ποιος κάνει τι στην Ευρώπη»<sup>89</sup> κατά τη διεξαγωγή της υπερεθνικής ολοκλήρωσης.<sup>90</sup>

Τα προβλήματα της σύγχρονης Δημοκρατίας είναι πολλά και γνωστά. Ορισμένα προβλήματα μεταξύ άλλων είναι η ανησυχία σχετικά με το αυξανόμενο δημοκρατικό έλλειμμα, τη μείωση της πολιτικής εμπιστοσύνης προς τους πολιτικούς θεσμούς και το διαρκές πρόβλημα της διαφθοράς σε πολλές κοινωνίες. Επίσης, είναι η δυσκολία ανάπτυξης και υποστήριξης μιας ενεργής κοινωνίας των πολιτών που είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική λειτουργία της Δημοκρατίας. Ακόμη, οι προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης, του εξευρωπαϊσμού και του μεταβαλλόμενου πολιτικού συστήματος που αντιμετωπίζει η σύγχρονη Δημοκρατία αντικατοπτρίζουν ορισμένα από αυτά τα προβλήματα. Η παγκοσμιοποίηση αποτελεί σημαντική πρόκληση εξαιτίας του «ανεξάρτητου χαρακτήρα» του διακρατικού κεφαλαίου. Ο εξευρωπαϊσμός, από τη μεριά του, αναπτύσσει εναλλακτικούς θεσμούς πολιτικής νομιμότητας, επειδή οι παράγοντες και τα συστήματα πολιτικής δράσης έχουν

<sup>88</sup> Gerkrath, J. (2005). *Representation of Citizens by the EP*, European Constitutional Law Review, 1: σσ. 73–78

<sup>89</sup> Γρηγορίου, Π., Μεταξάς, Α. (2006). *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση & Ευρωπαϊκή Περιφέρεια*, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλα, σσ. 334

<sup>90</sup> Kriesi, H. (2013). *Democratic legitimacy: Is there a legitimacy crisis in contemporary politics?* Politische Vierteljahresschrift, Vol. 54, No. 4: σσ. 609-638

αλλάξει, δημιουργώντας περισσότερο μια ενιαία μορφή πολιτικής δέσμευσης και έκφρασης.<sup>91</sup>

Επιπλέον, ένας μεγάλος όγκος ερευνών έχει διαπιστώσει πτωτικά επίπεδα ικανοποίησης ως προς τα θεσμικά όργανα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Έχει επίσης τεκμηριωθεί ότι οι πολίτες δεν αισθάνονται ότι εκπροσωπούνται κατάλληλα από τους πολιτικούς και ότι οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι έχουν χάσει την επαφή τους με τους «απλούς ανθρώπους». Αν και αυτές οι εξελίξεις δεν σημαίνει ότι θα οδηγήσουν αναγκαστικά σε κρίση Δημοκρατίας, θεωρούνται όμως ως αιτία ανησυχίας και έχουν καταλήξει σε συζητήσεις σχετικά με τους τρόπους βελτίωσης των επιπέδων πολιτικής εμπιστοσύνης και ικανοποίησης. Πολλοί μελετητές επικροτούν την εφαρμογή διαφόρων μηχανισμών άμεσης Δημοκρατία για τη συμπλήρωση και ενίσχυση, αρχικά, της υπάρχουσας μορφής αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας, έτσι ώστε να υπάρχει μια μεγαλύτερη φωνή στην πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων.<sup>92</sup>

Αυτή η αναδυόμενη υπόνοια εμφάνισης ενός «κενού» ή αλλιώς «χάσματος» μεταξύ της υποστήριξης των δημοκρατικών αρχών και της αξιολόγησης του βαθμού ανταπόκρισης στις αρχές αυτές στο ενωσιακό επίπεδο, κατέληξε να χαρακτηριστεί ως «δημοκρατικό έλλειμμα». Συγκεκριμένα, χαρακτηρίζεται ως το χάσμα μεταξύ των προσδοκιών για την Δημοκρατία απαντώντας στο ερώτημα «Πόσο σημαντικό είναι για κάποιο να ζει σε μια χώρα που κυβερνάται δημοκρατικά;» και την ικανοποίηση από τις δημοκρατικές επιδόσεις της ίδιας της χώρας θέτοντας το ερώτημα «πόσο δημοκρατική είναι αυτή η χώρα που κυβερνάται σήμερα;». Η απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων συμβάλλει στη αποκάλυψη εάν υπάρχει ή όχι, εντέλει, έλλειψη δημοκρατικής νομιμότητας.<sup>93</sup>

Το δημοκρατικό έλλειμμα είναι μία από τις πιο συχνά χρησιμοποιούμενες εκφράσεις στις αναλύσεις της πολιτικής κατάστασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια τέτοια έκφραση αποσκοπεί ουσιαστικά να υπογραμμίσει την ταλαιπωρία, την ένταση ή την

---

<sup>91</sup> Stasi, G. (2005). The future of Democracy, *Contributions to The Future of Democracy in Europe Conference Project on "Making democratic institutions work 17-19 November 2004*, Strasbourg: Council of Europe, σσ. 57-63

<sup>92</sup> Coffé, H., Michels, A. (2014). *Education and support for representative, direct and stealth democracy*, Elsevier, Electoral Studies 35, σσ. 1-11

<sup>93</sup> Kriesi, H. (2013). *Democratic legitimacy: Is there a legitimacy crisis in contemporary politics?* Politische Vierteljahresschrift, Vol. 54, No. 4: σσ. 609-638

κρίση που επηρεάζουν τη σχέση μεταξύ του πολίτη και της πολιτικής εξουσίας που ενσωματώνεται κυρίως στο κράτος. Ένας μεγάλος αριθμός αναλύσεων προσδίδει ότι οι αιτίες του δημοκρατικού ελλείμματος αποδίδονται στο κράτος που πλήττεται από μια κρίση λειτουργικότητας και νομιμότητας.<sup>94</sup>

Μια πρώτη κατάλληλη εξήγηση για το παραπάνω παράδοξο θα μπορούσε να είναι ότι η διαδικασία της πολιτικής εκπροσώπησης δεν λειτουργεί σωστά σε υπερεθνικό επίπεδο. Πολλοί υποστηρικτές αυτής της άποψης θεωρούν εξαιρετικά αμφίβολο αν το ΕΚ είναι σε θέση τελικά να αναλάβει την αποτελεσματική εκπροσώπηση μιας τεράστιας και εξαιρετικά ετερογενούς πολιτείας όπως είναι αυτή της ΕΕ. Επιπλέον, οι εκλογές για το ΕΚ δεν αποτελούν ευκαιρία για τους πολίτες να επιλέξουν μεταξύ διαφορετικών τρόπων λειτουργίας της Ευρώπης. Οι ευρωπαϊκές εκλογές θεωρούνται «εθνικές εκλογές δεύτερης τάξης», όπου τα πολιτικά κόμματα αντιμετωπίζουν κυρίως εσωτερικά ζητήματα και οι πολίτες ψηφίζουν σύμφωνα με τις απόψεις τους για την εθνική πολιτική. Θεωρώντας, λοιπόν, ότι η ερμηνεία της αρχής της πολιτικής εκπροσώπησης σε μια «υπερεθνική Πολιτεία» αποδεικνύει μερικές διαρθρωτικές ελλείψεις, η ΕΕ έχει αναγκαστεί να εγγραφεί συμπληρωματικές στρατηγικές για τη βελτίωση της δημοκρατικής νομιμότητάς της.<sup>95</sup>

Δεύτερον, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σήμανε αύξηση της εκτελεστικής εξουσίας και μείωση του εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου. Σε εθνικό επίπεδο, η κεντρική δομή της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι ότι η κυβέρνηση είναι υπεύθυνη έναντι των ψηφοφόρων της μέσω του κοινοβουλίου. Επίσης, η εκτελεστική εξουσία εκπροσωπούμενη από το υπουργικό συμβούλιο θεωρείται ότι λογοδοτεί από το κοινοβούλιο, το οποίο ασκεί τον κοινοβουλευτικό έλεγχο για τη συμπεριφορά των υπουργών της κυβέρνησης. Αντίθετα, ο σχεδιασμός και η χάραξη πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο βασίζεται στους εθνικούς υπουργούς του Συμβουλίου και τους «κυβερνητικούς διορισμούς» της Επιτροπής. Οι ενέργειες αυτών των εκτελεστικών φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι πέρα από τον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων. Ακόμη και με την ίδρυση επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων σε όλα τα εθνικά κοινοβούλια, οι υπουργοί όταν συζητούν και ψηφίζουν

<sup>94</sup> Vercauteren, P. (2007). *Crise de citoyenneté et crise de l'Etat au sein de l'Union Européenne*, Paris: Sandre, σσ. 65-78

<sup>95</sup> Cuesta, V. (2016). *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, Spain: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, σσ. 1-6

στο Συμβούλιο και οι υπάλληλοι της Επιτροπής κατά τη σύνταξη ή την εφαρμογή της νομοθεσίας απουσιάζει ο εθνικός κοινοβουλευτικός έλεγχος. Ως αποτέλεσμα, οι κυβερνήσεις μπορούν να αγνοήσουν τα κοινοβούλιά τους, όταν αυτές λαμβάνουν αποφάσεις στις Βρυξέλλες.<sup>96</sup>

Τρίτον, οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών της ΕΕ από τα μέσα της δεκαετίας του ογδόντα και μετά αύξησαν δραματικά τις εξουσίες του ΕΚ. Παρόλα αυτά, μπορεί οποιοσδήποτε να ισχυριστεί ότι το ΕΚ είναι αδύναμο σε σύγκριση με τις κυβερνήσεις που απαρτίζουν το Συμβούλιο. Ενώ, λοιπόν, το ΕΚ έχει εξίσου νομοθετική εξουσία με το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της διαδικασίας της συν-απόφασης (σήμερα «*Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία*»), η πλειοψηφία της κοινοτικής νομοθεσίας εξακολουθεί να ψηφίζεται στο πλαίσιο της διαδικασίας της «*διαβούλευσης*», εκεί όπου το Κοινοβούλιο έχει μόνο «*εξουσία καθυστέρησης*». Επιπλέον, παρόλο που το ΕΚ έχει τώρα την εξουσία να ασκεί βέτο στην επιλογή του Συμβουλίου για τον Πρόεδρο της Επιτροπής και την ομάδα των Επιτρόπων, αυτό εξακολουθεί να είναι το υπεύθυνο όργανο για τον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης για το διορισμό της Επιτροπής. Σε καμία περίπτωση, οπότε, η εκτελεστική εξουσία της ΕΕ «*εκλέγεται*» από το ΕΚ.<sup>97</sup>

Τέταρτον, ο εκλογικός έλεγχος για το Συμβούλιο και την Επιτροπή είναι πολύ απομακρυσμένος, όπως συζητήθηκε. Η ΕΕ είναι πολύ διαφορετική από τα εσωτερικά δημοκρατικά θεσμικά όργανα, στα οποία είναι συνηθισμένοι οι πολίτες. Ως αποτέλεσμα, οι πολίτες δεν μπορούν να κατανοήσουν την δομή και λειτουργία της ΕΕ και έτσι δεν θα μπορέσουν ποτέ να την αξιολογήσουν και να την θεωρήσουν ως ένα δημοκρατικό σύστημα, ούτε να τα αναγνωρίσουν. Για παράδειγμα, η Επιτροπή δεν είναι ούτε κυβέρνηση ούτε γραφειοκρατία και διορίζεται μέσω μιας συγκεκριμένης διαδικασίας αντί να εκλέγεται από ένα εκλογικό σώμα άμεσα ή έμμεσα. Παράλληλα, το Συμβούλιο είναι μέρος του νομοθετικού σώματος, το εκτελεστικό μέρος, και όταν ενεργεί ως νομοθέτης κάνει τις περισσότερες από τις αποφάσεις του με μυστικότητα. Επίσης, το ΕΚ δεν μπορεί να είναι μια κατάλληλα συνειδησιακή συνέλευση εξαιτίας της πολυγλωσσικής φύσης των συζητήσεων στις επιτροπές και στην Ολομέλεια χωρίς

<sup>96</sup> **Majone, G.** (1998). *The Regulatory State and its Legitimacy Problems*, Vienna: Institute for Advanced Studies, σσ. 17-22

<sup>97</sup> **Follesdal, A., Hix, S.** (2005). *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers, σσ. 1-23

κοινό πολιτικό πνεύμα. Τέλος, η πολιτική διαδικασία είναι θεμελιωδώς τεχνοκρατική και όχι πολιτική.<sup>98</sup>

Πέμπτον και σε συνέχεια του προηγούμενου, ενώ οι διατάξεις των Συνθηκών, που τυποποιούν την επιταγή για χρηστή Διακυβέρνηση και ανοικτό χαρακτήρα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, συνιστούν τις υποχρεώσεις των θεσμικών οργάνων, από την άλλη δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασής τους. Για παράδειγμα, παρότι η Επιτροπή αναμένεται να αντιδράσει στην περίπτωση μιας μαζικής πρότασης, δεν προβλέπεται οποιαδήποτε κύρωση σε βάρος της στην περίπτωση παράλειψής της να το πράξει, χαρακτηριστικό που επιτρέπει να ταξινομηθεί, η συγκεκριμένη θεσμική δυνατότητα, ως «ήπια» νομοθετική πρωτοβουλία. Ακόμη δε, η διαδικασία αυτή διευκολύνει να υιοθετήσει πρακτικές διαβούλευσης και η σχετική υποχρέωσή της να καταγραφεί στο δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο.<sup>99</sup>

Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, η πολιτική δραστηριότητα των κρατών μελών είναι δυνατόν να χαρακτηριστεί υποκινούμενη από τις πολιτικές και διοικητικές ελίτ, διότι είναι αυτές που καθορίζουν τα προγράμματα των δημόσιων πολιτικών και λαμβάνουν αποφάσεις χωρίς να συμβουλευονται τους ψηφοφόρους τους. Αυτό μπορεί να συμβαίνει παγκοσμίως, αλλά είναι ιδιαίτερα έντονο στην περίπτωση της ΕΕ. Ωστόσο, η κοινή γνώμη ορισμένων κρατών μελών παρουσιάζει σοβαρές επιφυλάξεις και αμφιβολίες, καθώς δεν υπάρχουν άμεσες διαδικασίες λογοδοσίας μεταξύ των υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων και των πολιτών. Ο βαθμός υποκίνησης της διαδικασίας ολοκλήρωσης από τις ελίτ καθώς και ο βαθμός εκδήλωσης ανησυχιών των λαών εκδηλώθηκαν κατά τις διαδικασίες κύρωσης των Συνθηκών, ξεκινώντας από αυτή του Μάαστριχτ έως της συνταγματικής Συνθήκης και τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η επιφυλακτικότητα των εκπροσώπων των κρατών μελών φανερώνει εν μέρει την έντονη ευαισθησία απέναντι στις ανησυχίες των λαών.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Schmidt, A., V. (2013). *Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'*, Political Studies, Vol 61, σσ. 2–22

<sup>99</sup> Παπαδοπούλου, Α. (2014). Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: Θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας, *Συνέδριο Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης – Jean Monnet, Θεσσαλονίκη*, σσ. 1-28

<sup>100</sup> Nugent, N. (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 158-159



Επίσης, παρότι τα δημοψηφίσματα είναι ένα μέσο έκφρασης απόψεων των πολιτών σε πολλά θέματα και προσδίδουν ένα σπουδαίο στοιχείο άμεσης Δημοκρατίας στη δημόσια διαδικασία λήψης αποφάσεων, εντούτοις, δε συνέβαλαν ιδανικά στην αντιμετώπιση του πολυδιαφημισμένου δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ. Τα περισσότερα δεν αφορούσαν θέματα της ΕΕ, αλλά εθνικά πολιτικά ζητήματα<sup>101</sup> και επιπλέον ελάχιστα από αυτά οι πολίτες μπορούσαν να κατανοήσουν πραγματικά<sup>102</sup>, ειδικότερα σχετικά με τον αντίκτυπο του αποτελέσματος στη ζωή τους.<sup>103</sup>

Ωστόσο, η επιθυμία για ενίσχυση της δημοκρατικής πολιτικής και λογοδοσίας δεν είναι παγκόσμια. Υπάρχουν αρκετές ανταγωνιστικές απόψεις σχετικά με το κατά πόσον υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ και εάν η Ένωση είναι ή πρέπει να είναι δημοκρατική. Διαφωνίες σχετικά με το εάν διαμορφώνονται ή όχι οι κατάλληλες σχέσεις μεταξύ των πολιτών, των εκλεγμένων αντιπροσώπων, των αγορών, των δικαστηρίων, των εμπειρογνομόνων και των θεσμικών παραγόντων αποτελεί ένα σημαντικό ερώτημα του φιλελεύθερου λόγου. Αυτό έχει οδηγήσει στη γέννηση κλίσεων προς την «αποπολιτικοποίηση της Δημοκρατίας» με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων να διαδραματίζεται μακριά από την άμεση επιρροή των εκλεγμένων εκπροσώπων και λαϊκών επιθυμιών και πρωτοβουλιών. Οι φιλελεύθεροι της αγοράς προτιμούν ένα σύστημα με βάση την ατομική ελευθερία, με τους πολίτες να επιλύουν προβλήματα αυτορρύθμισης των αγορών και της κοινωνίας των πολιτών χωρίς την παρέμβαση οποιασδήποτε δημόσιας αρχής.<sup>104</sup>

Για ορισμένους η έννοια του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα ψεύτικο πρόβλημα, όχι μια αντίφαση αλλά ούτε ένα δίλημμα. Η Ένωση είναι δομημένη να λειτουργεί ως σύστημα συναίνεσης. Ακόμα και όταν είναι δυνατή η ψηφοφορία με πλειοψηφία, συνήθως λαμβάνονται αποφάσεις με συναίνεση. Γι' αυτό και λειτουργεί ως ένας μηχανισμός συντονισμού για τις Δημοκρατίες των κρατών μελών, όχι όμως ως όργανο που πρέπει να είναι δημοκρατικό. Η Ένωση είναι

---

<sup>101</sup> Για παράδειγμα, το δημοψήφισμα της Γαλλίας το 1972, το οποίο αποσκοπούσε στη στήριξη της νομιμότητας και υπόστασης του προέδρου Πομπιντού (Nugent, 2012:380-381).

<sup>102</sup> Για παράδειγμα τα δημοψηφίσματα της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών το 2005 έδειξαν ότι οι πολίτες δε γνώριζαν αρκετά για το περιεχόμενο των Συνθηκών των οποίων είχαν ψηφίσει (Nugent, 2012:381)

<sup>103</sup> Nugent, N. (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 380-383

<sup>104</sup> Olsen, P., J. (2017). *Democratic Accountability and the Changing European Political Order*, Oslo: University of Oslo, σσ. 14

ήδη τόσο δημοκρατική όσο χρειάζεται να είναι και ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι είναι πιο λογικό να μιλάμε για «δημοκρατικό πλεόνασμα» αντί για «δημοκρατικό έλλειμμα». Επίσης, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι μια πιο δημοκρατική Ένωση είναι ανεπιθύμητη, δεδομένου ότι θα απαιτούσε μεγαλύτερο ρόλο για πλειοψηφίες ψηφοφόρων ή εκπροσώπων σε ευρωπαϊκό επίπεδο με τη λήψη δεσμευτικών αποφάσεων για όλους.<sup>105</sup>

Παρά τα όποια προβλήματα και τις προκλήσεις, θεωρείται εντέλει ότι αποτελούν ευκαιρίες, έτσι ώστε η Δημοκρατία να αναπτυχθεί. Ο εξευρωπαϊσμός, ειδικότερα, παρουσιάζει νέες δυνατότητες για τις χώρες να μάθουν από την εμπειρία άλλων Δημοκρατιών και να ανταλλάξουν ιδέες που μπορούν να προσαρμοστούν για να ανταποκριθούν στις τοπικές ή περιφερειακές ανάγκες. Ομοίως, η εκμετάλλευση νέων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών από τις κυβερνήσεις παρουσιάζει τη δυνατότητα ενίσχυσης της Δημοκρατίας με τη χρήση των τεχνολογιών ως μέσα αλλαγής και ως μέσο έκφρασης των θεμελιωδών δημοκρατικών αξιών.<sup>106</sup>

Κατά την τελευταία δεκαετία, αρκετές κανονιστικές θεωρίες για την υπερεθνική Δημοκρατία έχουν τονίσει τη σημασία της συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής πέραν από την απλή κατανάλωση ατομικών πολιτικών δικαιωμάτων. Από αυτή τη σκοπιά, η συμμετοχή θεωρείται ως μια εγγενής αξία της Δημοκρατίας, η οποία επιτρέπει στα άτομα να ξεπεράσουν την ιδιωτική τους ύπαρξη ελπίζοντας ότι με αυτόν τον τρόπο θα έχουν μεγαλύτερη γνώση, θα είναι πιο προσεκτικοί στα συμφέροντα των άλλων και θα διερευνούν καλύτερα τα δικά τους συμφέροντα.<sup>107</sup>

Η συμμετοχή των πολιτών υποτίθεται ότι ενισχύει τη δημοκρατική νομιμότητα, διότι θα μπορούσε να εμπλουτίσει τη δημόσια διαβούλευση με νέα επιχειρήματα, ιδίως με τις απόψεις εκείνες που εκφράζονται από εκείνους που επηρεάζονται άμεσα από τις πολιτικές αποφάσεις. Η συμμετοχή στη συνέχεια γίνεται αντιληπτή ως ευκαιρία για τους πολίτες και τις ομάδες της κοινωνίας των πολιτών να επιχειρηματολογούν στη

---

<sup>105</sup> **Moravcsik, A.** (2008). *The myth of Europe's 'democratic deficit'*, *Intereconomics*, Vol. 43, Iss. 6, σσ. 331-340

<sup>106</sup> **Follesdal, A.** (1997). *Democracy in the European Union: The Need for Theory*, *Conference on Institutional Change, Democracy and Internationalisation April 29 1997*, Denmark, σσ. 1-16

<sup>107</sup> **Karatzia, A.** (2013). *Representative and Participatory Democracy in the EU after the Treaty of Lisbon*, *14th Annual UACES Student Forum Research Conference "Evolving Europe: Voices of the Future"* 8-9 July 2013, Loughboroug: University of Surrey, σσ. 10-11

δημόσια συζήτηση υποβάλλοντας προτάσεις. Επιπλέον, οι υποστηρικτές της συμμετοχικής Δημοκρατίας ισχυρίζονται συνήθως ότι η συμμετοχή στη δημιουργία καλύτερων αποτελεσμάτων προϋποθέτει ότι η συμμετοχή ορισμένων ιδιωτικών φορέων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής παρέχει την απαραίτητη γνώση για την επίτευξη αυτών των αποτελεσμάτων.<sup>108</sup>

Συμπερασματικά, λοιπόν, η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι, συνολικά, αυτή που και μετά την αποτυχία θέσπισης Συντάγματος στην ΕΕ, «αφουγκράστηκε» τις φωνές δυσαρέσκειας των πολιτών και προχώρησε σε σημαντικά αλλά σταθερά βήματα εκδημοκρατισμού της ΕΕ. Ειδικότερα και πιο εξειδικευμένα, μέσω της Επιτροπής έγινε μια συνειδητή προσπάθεια εξάλειψης του δημοκρατικού ελλείμματος αναζητώντας και ανακαλύπτοντας εκείνους τους μηχανισμούς, ώστε η χάραξη πολιτικής να καταστεί ακόμη περισσότερο περιεκτική και υπεύθυνη προς την κοινωνία των πολιτών, καθώς και να αντιστραφεί ο ευρωσκεπτικισμός.

---

<sup>108</sup> *ibid*

## ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

### Εκδημοκρατισμός της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ μέσω του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας

#### 1. Βήματα εκδημοκρατισμού και δικαίωμα λαϊκής πρωτοβουλίας στην ΕΕ

##### α. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, συνολικά, ως ένα από τα σημαντικότερα βήματα εκδημοκρατισμού της ΕΕ

Στο πλαίσιο της προσπάθειας εκδημοκρατισμού της ΕΕ, θεσπίστηκε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ξεκίνησε ως συνταγματικό σχέδιο στα τέλη του 2001 (δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή δήλωση του Λάκεν), στο οποίο δόθηκε συνέχεια το 2002 και 2003 από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, στο πλαίσιο εκπόνησης Συνταγματικής Συνθήκης.<sup>109</sup>

Ο συνταγματικός χαρακτήρας του Σχεδίου Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης (εφεξής ΣΕΣΣ) προκάλεσε τη δημόσια συζήτηση σχετικά με την επικύρωσή του και τον πολλαπλασιασμό των δημοψηφισμάτων. Ένας σημαντικός αριθμός κρατών μελών, που είχαν επικυρώσει τις ευρωπαϊκές συνθήκες, αποκλειστικά, μέσω κοινοβουλευτικών διαύλων, θεώρησε ότι η συνταγματική επανεξέταση της ΕΕ απαιτούσε ρητή συγκατάθεση από τον εθνικό κυρίαρχο. Τελικά, η απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης από τους Γάλλους και τους Ολλανδούς προκάλεσε την αποτυχία της «*συνταγματικής περιπέτειας*».<sup>110</sup>

Στην ουσία, η πιο σημαντική ίσως μετάβαση από την Συνταγματική Συνθήκη στη Συνθήκη της Λισαβόνας είναι η επιστροφή στην «*τροποποίηση των συνθηκών*». Αυτό σημαίνει εγκατάλειψη ενός από τους βασικότερους στόχους της Συνταγματικής Συνθήκης, να γίνει δηλαδή η νομική δομή της ΕΕ πιο συνεκτική και διαφανής. Σύμφωνα με τη ΣΕΣΣ, θα επερχόταν κατάργηση και αντικατάσταση των ήδη υπάρχουσών συνθηκών. Αντίθετα, η επικύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας τις τροποποιεί ή αλλιώς τις αλλάζει, όπως έγινε στο παρελθόν, με τη Συνθήκη του

<sup>109</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η Συνθήκη της Λισαβόνας  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html)

<sup>110</sup> Smismans, St. (2012). 'Should participatory democracy become the normative model for EU governance?' Wales: Cardiff University, σσ. 1-9

Αμστερνταμ και τη Συνθήκη της Νίκαιας. Από αυτή την άποψη, η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι ένα βήμα «επιστροφής στο μέλλον».<sup>111</sup>

Η Συνθήκη της Λισαβόνας διέφερε από τις προηγούμενες Συνθήκες, παρότι ακολούθησε το πρότυπο όλων των Συνθηκών από την ΕΕΠ και έπειτα προωθώντας τόσο την ανάπτυξη των πολιτικών όσο και τη θεσμική ολοκλήρωση, καθώς αποτέλεσε αντικείμενο μιας μακροχρόνιας και πολύπλοκης περιόδου προετοιμασίας, διαπραγμάτευσης και κύρωσης. Το σημείο εκκίνησης της Συνθήκης ήταν η Σύνοδος της Νίκαια το 2000, όπου οι ηγέτες των κρατών μελών αποφάσισαν να προγραμματίσουν μια συνέλευση για το «μέλλον της Ευρώπης». Αρχικά, ο στόχος ήταν η συγγραφή μιας Συνταγματικής Συνθήκης, η οποία όμως στην πορεία προσέκρουσε σε εμπόδια και στο τέλος απορρίφθηκε οριστικά η επικύρωσή της. Έτσι οι ηγέτες των κρατών μελών, μπροστά στις αμφιλεγόμενες συμβολικές πτυχές της Συνταγματικής Συνθήκης κατέληξαν, «μετά κόπων και βασάνων» στην κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία μπορεί να απέφυγε τους συνταγματικούς χαρακτηρισμούς, ωστόσο, περιελάμβανε το μεγαλύτερο μέρος του περιεχομένου της Συνταγματικής Συνθήκης.<sup>112</sup>

Οι σπουδαιότεροι λόγοι διατήρησης, σε μεγάλο ποσοστό, του κειμένου της Συνταγματικής Συνθήκης είναι δύο. Πρώτον, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων δεν επιθυμούσαν σε καμία περίπτωση να επανεκκινήσουν εκ νέου μια διαδικασία προσπάθειας εξεύρεσης άλλης Συνθήκης, όπου θα υποβληθούν ξανά όλες οι εθνικές προτιμήσεις. Δεύτερον, ήταν έκδηλη η ανάγκη λήψης νέων μέτρων, τα οποία με την επικύρωση είτε της Συνταγματικής Συνθήκης είτε κάποιας άλλης Συνθήκης ήταν απαραίτητο να ισχύσουν.<sup>113</sup>

Για παράδειγμα, έπρεπε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αποκτήσει μεγαλύτερο θεσμικό ρόλο και να βελτιώσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, ένα σημαντικό και αναγκαίο βήμα αποτελούσε, εκείνη την περίοδο, η ενίσχυση των «λειτουργικών επιδόσεων» και της συνοχής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η διαφορά που υπάρχει μεταξύ των δυο προαναφερόμενων Συνθηκών είναι ότι στη Συνταγματική Συνθήκη

<sup>111</sup> **Foundation Robert Schuman** (2009). *The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets*, Brussels: The research and Studies Centre on Europe, σσ. 4

<sup>112</sup> **Nugent, N.** (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 70-75

<sup>113</sup> *ibid*, σσ. 128-132

προέβλεπε τη μείωση στα δύο τρίτα του αριθμού των Επιτρόπων, ενώ στη Συνθήκη της Λισαβόνας επιτεύχθηκε για κάθε κράτος μέλος, ένας Επίτροπος. Επίσης με τη νέα Συνθήκη στόχευαν στην ανάδειξη του «εξωτερικού προφίλ» της ΕΕ συγχωνεύοντας τη θέση του Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ με τη θέση του «Επιτρόπου Εξωτερικών Σχέσεων» στο Συμβούλιο. Τέλος, οι ηγέτες των κρατών μελών επικεντρώθηκαν στη βελτίωση του ρόλου του πολίτη μέσα στην ΕΕ προκειμένου να αντιστραφεί η αρνητική ανοδική πορεία του ονομαζόμενου δημοκρατικού ελλείμματος. Η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Ευρωκοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς και η συγκρότηση του μηχανισμού της «Πρωτοβουλίας των Πολιτών» εστιάζουν ολοένα και περισσότερο στο ενδιαφέρον και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τα θεσμικά όργανα και τις πολιτικές της ΕΕ.<sup>114</sup>

Αυτό αποδεικνύει ότι οι ευρωπαίοι ηγέτες είχαν παραιτηθεί από κάθε προσπάθεια παροχής στην ΕΕ οποιασδήποτε μορφής «κοινωνικής νομιμότητας» ή «συναισθηματικής προσκόλλησης». Όσοι θεωρούσαν την Ένωση ως ένα άλλο εργαλείο στα χέρια των κρατών μελών είχαν σαφώς κερδίσει την υπόθεση και ήταν απίθανο να μην υπήρχε από τότε καμιά σκέψη και προοπτική μελλοντικής ολοκλήρωσης.<sup>115</sup>

Μετά από μια διετή αδιέξοδη περίοδο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε μια Διακυβερνητική Διάσκεψη για τη σύνταξη μιας νέας Συνθήκης για την τροποποίηση των υφιστάμενων συνθηκών. Προκειμένου να αποφευχθούν συζητήσεις υψηλού προφίλ και περαιτέρω εθνικά δημοψηφίσματα, συμφωνήθηκε ότι η μεταρρυθμιστική Συνθήκη θα έπρεπε να αποφεύγει οποιοσδήποτε συνταγματικές παραπομπές. Η συνταγματική έννοια, η οποία βασιζόταν στην κατάργηση όλων των υφιστάμενων Συνθηκών και στην αντικατάστασή τους από ένα ενιαίο κείμενο που ονομάζεται «Σύνταγμα», είχε πλέον εγκαταλειφθεί.<sup>116</sup>

Η ΕΕ χαρακτηρίζεται ως ένα αξιοσημείωτο επίτευγμα, καθώς αποτελεί αποτέλεσμα μιας διαδικασίας «εθελοντικής ολοκλήρωσης» μεταξύ των εθνών κρατών της Ευρώπης. Ακόμη και χωρίς τη Συνταγματική Συνθήκη, η ευρωπαϊκή Συνθήκη και οι πρακτικές και οι κανόνες, οι οποίοι έχουν επηρεάσει τον τρόπο λειτουργίας της ΕΕ,

<sup>114</sup> *ibid*, σσ. 132-141

<sup>115</sup> **Kurpas, S.** (2007). *The Treaty of Lisbon – How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes*, Brussels: Centre for European Policy Studies, σσ.1

<sup>116</sup> *ibid*

υπάρχει περίπτωση να θεωρηθούν ως η βασική «*συνταγματική αρχιτεκτονική*», δεδομένου ότι έχουν καθιερώσει ένα σαφή διαχωρισμό ανάμεσα στις πολιτικές αρμοδιότητες και τις θεσμικές εξουσίες στην ΕΕ.<sup>117</sup>

Έτσι, λοιπόν, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ότι δεν θα μπορούσε να αποφευχθεί η δημοκρατική πρόκληση της «*υπερεθνικής πολιτείας*» και ότι, συνεπώς, μια Μεταρρυθμιστική Συνθήκη έπρεπε να επαναλάβει τις διατάξεις της Συνταγματικής Συνθήκης σε οτιδήποτε αφορούσε στη δημοκρατική ισότητα, στην αντιπροσωπευτική Δημοκρατία, στη συμμετοχική Δημοκρατία και στην πρωτοβουλία των πολιτών. Ως εκ τούτου, η Συνθήκη, που υπογράφηκε στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007, προτείνει το νέο τίτλο «*Διατάξεις για τις δημοκρατικές αρχές*», ο οποίος περιελήφθη στην ενοποιημένη έκδοση της ΣΕΕ με την ολοκλήρωση της διαδικασίας επικύρωσης.<sup>118</sup>

Ως αποτέλεσμα του γεγονότος αυτού, η Ευρωπαϊκή Ένωση «*αντικαθιστά και διαδέχεται την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*»<sup>119</sup>, καθώς και το όνομα της Συνθήκης θα αλλάξει σε «*Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*». Τα δύο κύρια κείμενα που εισήχθησαν στη Συνθήκη της Λισαβόνας και δίνουν μια γενική εικόνα των αλλαγών που ενσωματώθηκαν είναι η «*Συνθήκη για την ΕΕ*» (ΣΕΕ) και η «*Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ*» (εφεξής ΣΛΕΕ). Από λειτουργική άποψη, υπογραμμίζεται ότι η ΣΕΕ περιέχει γενικότερες διατάξεις, ενώ η ΣΛΕΕ, όπως υποδηλώνει η ονομασία της, καλύπτει πιο λεπτομερή άρθρα, τα οποία καθορίζουν λεπτομερώς τις αρμοδιότητες και τους τομείς παρέμβασης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δικαιολογούν μια ορισμένη ιεραρχία. Ωστόσο, όπως και το άρθρο 1 της ΣΕΕ, έτσι και το άρθρο 1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι και οι δύο συνθήκες έχουν την ίδια νομική αξία. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει νόμιμη ιεραρχία μεταξύ των δύο αυτών κειμένων.<sup>120</sup>

Όσον αφορά στις «*θεσμικές ρήτρες*», η Συνθήκη της Λισαβόνας φέρει κάποιες νέες διατάξεις. Αρχικά, η Ένωση αποκτά νομική υπόσταση. Αυτό σημαίνει ότι αποκτά πια τη δυνατότητα σύναψης διεθνών συμβάσεων, αφού αποτελεί μέλος διεθνών

<sup>117</sup> Hix, S., Hoyland, B. (2011). *The Political System of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, σσ. 1

<sup>118</sup> Cuesta, V. (2016). *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, Spain: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, σσ. 10-11

<sup>119</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 1

<sup>120</sup> Verdun, A. (2013). *Decision-Making before and after Lisbon: The Impact of Changes in Decision-Making Rules*, *West European Politics*, 36:6, σσ. 1128-1142

οργανισμών. Επιπλέον, οι τρεις πυλώνες συγχωνεύονται, δημιουργείται μια νέα θέση αυτή του «Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας» και η προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποκτά σταθερή θητεία διάρκειας δύομισι ετών, ανανεώσιμη μια φορά. Εισάγεται νέος κανόνας ψηφοφορίας στο Συμβούλιο, αυτός της «διπλής πλειοψηφίας», αντικατοπτρίζοντας με αυτόν το τρόπο τόσο τη βούληση της πλειοψηφίας των ευρωπαϊών πολιτών, όσο και πολιτικό βάρος των κρατών μελών της Ένωσης. Ενισχύεται η διαδικασία της συναπόφασης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπου μετονομάζεται σε «συνήθης νομοθετική διαδικασία». Επίσης, η διαδικασία της «ομοφωνίας» διατηρείται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου, σε περίπτωση αναθεώρησης της Συνθήκης. Αξιοσημείωτο επίσης είναι το γεγονός ότι ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης, συνολικά επιτεύχθηκε με την εδραίωση της δημοκρατικής συμμετοχής και του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας μέσω διαφόρων μηχανισμών, όπως η ΠΕΠ καθώς και με την εκχώρηση αυξημένων αρμοδιοτήτων στα εθνικά κοινοβούλια, για τα οποία θα μιλήσουμε εκτενέστερα και λεπτομερέστερα στην ενότητα που ακολουθεί. Τέλος, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>121</sup> δεν ενσωματώνεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως θα γινόταν στο Σύνταγμα, αλλά η νέα Συνθήκη καθιστά νομικά δεσμευτικές τις διατάξεις του, εκτός όσον αφορά στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Πολωνία.<sup>122</sup>

Επιπρόσθετα, η Συνθήκη της Λισαβόνας άλλαξε τον τρόπο έλεγχου των εργασιών αντιπροσώπευσης στην ΕΕ. Εισήγαγε νέο τύπο νομικών πράξεων (πράξεις κατ' εξουσιοδότηση) για τις οποίες και το ΕΚ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απολαμβάνει πλήρη δικαιώματα αντίρρησης και ανάκλησης των αποφάσεων της Επιτροπής. Επιπλέον, αυτό συνεπάγεται στη μεταρρύθμιση του παλαιού συστήματος «επιτροπολογίας» (*comitology system*)<sup>123</sup>, το οποίο ελέγχει τη θέσπιση εκτελεστικών

---

<sup>121</sup> Αναφέρεται μια ρήτρα απλώς σε αυτήν και θα είναι νομικά δεσμευτικό, εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο, την Πολωνία και αργότερα η Τσέχικη Δημοκρατία, οι οποίες θα απολαύουν ενός επιζήμιου μέτρου. (Foundation Robert Schuman, 2009: 4)

<sup>122</sup> **Foundation Robert Schuman** (2009). *The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets*, Brussels: The research and Studies Centre on Europe, σσ. 4

<sup>123</sup> Η λεγόμενη «επιτροπολογία» είναι ένα σύστημα ή καθορισμένοι μηχανισμοί έλεγχου κατά την ανάθεση εξουσιών στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη. Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη συνήθως διορίζουν επιτροπές εκπροσώπων των κρατών μελών, όχι το Κοινοβούλιο, με σκοπό την παρακολούθηση της Επιτροπής (Gijs Jan Brandsma & Jens Blom-Hansen, 2016: 532-533)



πράξεων της Επιτροπής. Αυτό το σύστημα βασίζεται, κυρίως, στον ασκούμενο έλεγχο από τους δημόσιους υπαλλήλους των κρατών μελών.<sup>124</sup>

Σύμφωνα με τον κύριο στόχο της ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμότητας της Ένωσης, για πρώτη φορά η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει σαφείς διατάξεις σχετικά με τις δημοκρατικές αρχές στην ΕΕ. Το άρθρο 10 της ΣΕΕ περιλαμβάνει τις πιο σημαντικές δημοκρατικές δηλώσεις, οι οποίες συμπληρώνονται από ένα σύνολο νέων διατάξεων που αυξάνουν τις αρμοδιότητες των πιο δημοκρατικών θεσμών. Αυτές οι νέες μεταρρυθμίσεις ενισχύουν κυρίως τον ρόλο του ΕΚ και των εθνικών κοινοβουλίων και προβλέπει τη δημιουργία λαϊκών πρωτοβουλιών, με σκοπό την αύξηση της δημοκρατικής νομιμότητας της ΕΕ. Με άλλα λόγια, η Συνθήκη περιέχει διατάξεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της Δημοκρατίας, τόσο της αντιπροσωπευτικής όσο και της συμμετοχικής της διάσταση. Η αντιπροσωπευτική Δημοκρατία εξουσιοδοτώντας τους πιο δημοκρατικούς θεσμούς, όπως το ΕΚ και τη συμμετοχή και τον έλεγχο των εθνικών και περιφερειακών επιμελητηρίων και τη συμμετοχική/άμεση Δημοκρατία, με τη δημιουργία νέων συμμετοχικών μηχανισμών, όπως η ΠΕΠ και οι νέοι τρόποι επικοινωνίας και ενημέρωσης των πολιτών.<sup>125</sup>

### **β. Περιπτώσεις διερεύνησης της εφαρμογής του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας**

Η δημοκρατική νομιμότητα αποτελούσε λεπτό ζήτημα σε κάθε στάδιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αντιμετώπιστηκε στις διακυβερνητικές διασκέψεις που οδήγησαν στον απαιτούμενο εκδημοκρατισμό των θεσμών και την υπογραφή των Συνθηκών του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και της Λισαβόνας ενισχύοντας τις αρμοδιότητες του ΕΚ και διευρύνοντας τους τομείς στους οποίους διέθετε εξουσίες λήψης αποφάσεων από κοινού με το Συμβούλιο. Κατά συνέπεια, το ΕΚ εξελίχθηκε από «συμβουλευτική συνέλευση» σε «συν-νομοθέτη».<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Brandsma, J., G., Blom-Hansen, J. (2016). *Controlling delegated powers in the post-Lisbon European Union*, Journal of European Public Policy, 23:4, σσ. 531-549

<sup>125</sup> Mayoral, J. (2011). *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU*, Italy: European University Institute, σσ. 1-10

<sup>126</sup> Μούσης, Ν. (2013). *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές*, Αθήνα: Παπαζήσης, σσ.95-96

Κατά την εξέλιξη, λοιπόν, του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, ο ρόλος του πολίτη υπήρξε περιορισμένος. Αν και η Κοινή Συνέλευση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), και πρόδρομος του ΕΚ, συνεδρίασε για πρώτη φορά το 1952, η άμεση και καθολική ψηφοφορία για την εκλογή των μελών του εισήχθηκε μόλις το 1979 και ο ρόλος του μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 ήταν σε μεγάλο βαθμό συμβουλευτικός.<sup>127</sup>

Αρχικά, η προσπάθεια εκδημοκρατισμού της Ένωσης εκδηλώνεται με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του ΕΚ, ως κύριου θεσμικού εκφραστή της συμμετοχικής Δημοκρατίας στην ΕΕ. Το ΕΚ έχει μεταμορφωθεί από ένα απλό συμβουλευτικό όργανο σε ένα εργαλείο με ειδικό βάρος κατέχοντας ουσιαστικές αποφασιστικές αρμοδιότητες σε πολλούς τομείς. Το Ευρωκοινοβούλιο αποκτά όλο και περισσότερες δημοκρατικές, ελεγκτικές και νομοθετικές αρμοδιότητες με κάθε νέα Συνθήκη. Με τη Συνθήκη των Βρυξελλών (υπογράφηκε το 1975), το Κοινοβούλιο απέκτησε το δικαίωμα να ελέγχει τους λογαριασμούς της ΕΕ στο τέλος κάθε έτους, και να αξιολογεί κατά πόσον η Επιτροπή εκτέλεσε συνετά και ορθά τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η ΕΕΠ (υπογράφηκε το 1986) περιελάμβανε νέες προσθήκες, με τις οποίες διασφαλίζεται ότι, προτού προσχωρήσει μια νέα χώρα στην ΕΕ, είναι υποχρεωτική η συμφωνία του ΕΚ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενίσχυσε πολύ περισσότερο τη θέση του Ευρωκοινοβουλίου όσον αφορά στην από κοινού με το Συμβούλιο θέσπιση νομοθεσίας για ευρύ φάσμα τομέων οι οποίοι επρόκειτο να υπαχθούν στην κοινοτική νομοθεσία (προστασία των καταναλωτών, δυνατότητα νόμιμης εργασίας σε άλλη χώρα μέλος και περιβαλλοντικά ζητήματα).<sup>128</sup>

Η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι αυτή, η οποία εντέλει, ενίσχυσε τις δημοσιονομικές, νομοθετικές και εποπτικές εξουσίες του ΕΚ. Είναι γεγονός, επίσης, ότι το ΕΚ απέκτησε σημαντική επιρροή στον διορισμό του Σώματος της Επιτροπής και του προέδρου της σε σχέση με τα πρώτα χρόνια της ολοκλήρωσης. Επιπλέον, δημιουργήθηκε το δικαίωμα της «Πρωτοβουλίας των Ευρωπαίων Πολιτών» (European Citizens' Initiative - ECI) και αναγνωρίστηκε η σημασία του διαλόγου μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Τέλος,

<sup>127</sup> Chryssochoou, N., D., Stavridis, S., Tsinisizelis, J., M. (1998). *European democracy, parliamentary decline and the 'democratic deficit' of the European Union*, The Journal of Legislative Studies, 4:3, 109-129

<sup>128</sup> Verdun, A. (2013). *Decision-Making before and after Lisbon: The Impact of Changes in Decision-Making Rules*, West European Politics, 36:6, 1128-1142

ορισμένες συνεδριάσεις του Συμβουλίου δημοσιεύονται, με σκοπό τη βελτίωση της ενημέρωσης των πολιτών.<sup>129</sup>

Το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης εξελίσσεται συνεχώς σε όλη τη διάρκεια της ευρωπαϊκής ενοποίησης βασιζόμενο στην εξέλιξη των Συνθηκών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι οποίες καθορίζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων των θεσμικών της οργάνων. Μέσα από τις ιδρυτικές Συνθήκες παρουσιάζεται ένα μοντέλο δόμησης πολιτικών και λήψης αποφάσεων, βάση του οποίου «η Επιτροπή προτείνει, το Κοινοβούλιο διατυπώνει τη γνώμη του, το Συμβούλιο ομόφωνα αποφασίζει και όταν καταρτιστεί η νομοθετική πράξη, το Δικαστήριο ερμηνεύει». Αυτό το πρότυπο συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε πολλές φορές με την αναθεώρηση των Συνθηκών λαμβάνοντας υπόψη τον ενεργό ρόλο του Ευρωπαίου πολίτη στο τρόπο λειτουργίας της ΕΕ.<sup>130</sup>

Συνολικά, καταγράφονται τέσσερις βασικοί τρόποι λήψης αποφάσεων, οι οποίοι όχι μόνο επέκτειναν τις αρμοδιότητες των τεσσάρων βασικών θεσμικών οργάνων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚ και ΔΕΕ), αλλά επίσης βελτίωσαν τις μεταξύ τους σχέσεις.

Η «διαδικασία της συν-απόφασης», η οποία με τη Συνθήκη της Λισαβόνας μετονομάστηκε σε «συνήθη νομοθετική διαδικασία», βάσει της οποίας απαιτείται συμφωνία ανάμεσα στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο προκειμένου μία πρόταση νομοθετικής πράξης να καταστεί νόμος. Η συν-απόφαση θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και το πεδίο εφαρμογής της διευρύνθηκε διαδοχικά με τις Συνθήκες του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και της Λισαβόνας. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία έθεσε το ΕΚ στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο σε ένα ευρύ φάσμα τομέων καθιστώντας το, βασική νομοθετική διαδικασία στο σύστημα λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Πλέον, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο εάν δε συμφωνήσουν μετά από δύο αναγνώσεις, η πρόταση παραπέμπεται σε μία επιτροπή συνδιαλλαγής.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> **Maiani, F.** (2011). *Citizen Participation and the Lisbon Treaty: A legal perspective*, Aberdeen: University of Aberdeen, σσ. 3-5

<sup>130</sup> **Nugent, N.** (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 71

<sup>131</sup> **Kurpas, S., Crum, B., De Schoutheete, Ph., Keller, J., Dehousse, F., Andoura, S., Missiroli, A., Hagemann, S., Bribosia, H.** (2007). *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, Bruxelles: CEPS/EGMONT/EPC, σσ. 7-16, 41-43, 102-104

Η «διαδικασία της σύμφωνης γνώμης», η οποία με τη Συνθήκη της Λισαβόνας μετονομάστηκε σε «διαδικασία έγκρισης», στα πλαίσια της οποίας ορισμένες αποφάσεις του Συμβουλίου απαιτούν τη συμφωνία και επικύρωση του ΕΚ. Η διαδικασία αυτή που είχε εισαχθεί με την ΕΕΠ του 1986 επεκτάθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη ΣΛΕΕ. Η διαδικασία έγκρισης προσφέρει στο Κοινοβούλιο δικαίωμα αρνησικυρίας (βέτο). Με τη διαδικασία αυτή, το Κοινοβούλιο εγκρίνει ή απορρίπτει τις νομοθετικές προτάσεις του Συμβουλίου χωρίς περαιτέρω τροποποιήσεις και το Συμβούλιο δεν μπορεί να παρακάμψει την άποψη του Κοινοβουλίου. Η διαδικασία αυτή προβλέπεται σε τομείς όπως είναι η επικύρωση διεθνών συμφωνιών της ΕΕ και οι νέες Συνθήκες για τη διεύρυνση της ΕΕ.<sup>132</sup>

Η «διαδικασία της διαβούλευσης» είναι ειδική νομοθετική διαδικασία, που πλέον εφαρμόζεται σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων, στην οποία εμπλέκονται η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το ΕΚ αλλά και η Ευρωπαϊκή και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών. Η διαβούλευση αποτελεί τον ιστορικά πρώτο και ασθενέστερο τρόπο συμμετοχής του ΕΚ στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Εφαρμόστηκε από την αρχική Συνθήκη της Ρώμης το 1957 και σύμφωνα με αυτή για πολλά χρόνια το Κοινοβούλιο είχε μόνο συμβουλευτικό χαρακτήρα. Στο πλαίσιο διαβούλευσης ζητείται η γνώμη του Κοινοβουλίου επί προτεινόμενης νομοθετικής πράξης πριν το Συμβούλιο προχωρήσει στην έγκρισή της. Το Κοινοβούλιο μπορεί να εγκρίνει ή να απορρίψει ή να ζητήσει τροποποιήσεις στην προτεινόμενη νομοθετική πρόταση αλλά το Συμβούλιο δεν δεσμεύεται νομικά να λάβει υπόψη τη γνώμη του Κοινοβουλίου. Δεν μπορεί όμως να αποφασίσει χωρίς να ζητήσει και να λάβει τη γνώμη αυτή.<sup>133</sup>

Η «διαδικασία της πρωτοβουλίας» είναι νομοθετική πρωτοβουλία που ανήκει κατά κύριο λόγο στην Επιτροπή. Ωστόσο, το ΕΚ με τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και της Λισαβόνας απέκτησε δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας που του δίνει το δικαίωμα να ζητήσει από την Επιτροπή να του υποβάλει προτάσεις νόμου. Την πρόταση μπορεί να υποβάλει και ένας μεμονωμένος ευρωβουλευτής στον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου ο οποίος την παραπέμπει στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή για να

<sup>132</sup> Nugent, N. (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 103, 106, 137

<sup>133</sup> Vatanam, D. (2010). *Decision-making process in the European Union after entry into force of the Treaty of Lisbon*, Bucharest: Gheorghe Cristea University, σσ. 3-4

αποφασιστεί εάν θα υποβληθεί στην ολομέλεια. Η νομοθετική πρόταση απαιτεί την πλειοψηφία των μελών του ΕΚ. Η Επιτροπή μπορεί να την δεχθεί ή να την απορρίψει.<sup>134</sup>

Είναι εξίσου αξιόλογο να αναφερθεί και η «*διαδικασία της συνεργασίας*», η οποία εισήχθη ως όρος στην ΕΕΠ. Η διαδικασία αυτή δημιουργεί μια συντονισμένη πράξη μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής για την έγκριση κανόνων. Επίσης, το συμβούλιο υιοθετεί νομοθετικές πράξεις γενικού ενδιαφέροντος σε συνεργασία με το Ευρωκοινοβούλιο. Μετά την έγκριση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η διαδικασία της συνεργασίας ήταν μια από τις κυριότερες νομοθετικές διαδικασίες. Σύντομα, όμως, η Συνθήκη του Άμστερνταμ μείωσε σημαντικά τον αριθμό των περιπτώσεων, ο οποίος ήταν απαραίτητο να βρει διέξοδο στη διαβούλευση εις βάρος της συν-απόφασης. Τέλος, με την επικύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας, η διαδικασία της διαβούλευσης αναδιατυπώθηκε και διαμορφώθηκε όπως περιγράφεται παραπάνω.<sup>135</sup>

Ένα άλλο παράδειγμα προσπάθειας βελτίωσης της θεσμικής δομής της Διακυβέρνησης της ΕΕ με σκοπό την ενίσχυση της δημοκρατίας είναι ο αυξημένος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων. Αφενός, διασφαλίζονται οι κανόνες της Λισαβόνας ότι οι πολίτες εκπροσωπούνται καλύτερα στην ΕΕ, παρέχοντας στα εθνικά κοινοβούλια ένα πιο επίσημο ρόλο. Από την άλλη πλευρά όμως, οι νέοι κανόνες δεν δίνουν πραγματικά στο εθνικό κοινοβούλιο έναν θεμελιώδη ρόλο στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην αυξημένη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλίας που παρέχει στους πολίτες της ΕΕ ενισχύοντας τις αρμοδιότητες των εθνικών κοινοβουλίων.<sup>136</sup>

Αν και τα εθνικά κοινοβούλια δεν αποτελούν επίσημα μέρος της ενωσιακής νομοθετικής διαδικασίας, η Συνθήκη της Λισαβόνας επέκτεινε τη συμμετοχή τους. Έτσι, λοιπόν, άλλαξε τον ρόλο τους στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ προσφέροντας περισσότερες αρμοδιότητες για τον καθορισμό της κατεύθυνσης της ευρωπαϊκής πολιτικής, με σκοπό «*οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο γίνεται κοντά*

<sup>134</sup> **Nugent, N.** (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ.106-107

<sup>135</sup> **Vatanam, D.** (2010). *Decision- making process in the European Union after entry into force of the Treaty of Lisbon*, Bucharest: Gheorghe Cristea University, σσ.6

<sup>136</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 12

στους πολίτες». Η επίσημη αναγνώριση της ενεργού συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στην «καλή λειτουργία της Ένωσης»<sup>137</sup> συνεπάγεται ότι διανέμεται η εξουσία έτσι ώστε να καθορίζουν την ημερήσια διάταξη, να λαμβάνουν αποφάσεις, καθώς και να ασκούν βέτο σε αυτές τις αποφάσεις.<sup>138</sup>

Από την δεκαετία του ενενήντα, τα εθνικά κοινοβούλια, ως εκπρόσωποι των «ευρωπαϊών δημοτών», θεωρήθηκαν ότι εκπληρώνουν όλο και πιο σημαντικό ρόλο στην ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Το Πρωτόκολλο, σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, περιλαμβάνει τις υποχρεώσεις της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά στην κατανομή των πληροφοριών. Κατά τη διάρκεια της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, ήταν ευρέως αποδεκτό ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα έπρεπε επίσης να έχουν το δικαίωμα να έχουν λόγο στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, να ενημερώνονται για τις προσκλήσεις υποβολής αιτήσεων και, πιο σημαντικό, να ελέγχουν την εφαρμογή της «αρχή της επικουρικότητας»<sup>139</sup>, επιτρέποντας στα εθνικά κοινοβούλια να παρεμβαίνουν στα πρώτα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας.<sup>140</sup>

Κατά τα πρώτα της στάδια, η ευρωπαϊκή ενοποίηση διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε στο όνομα των πολιτών αλλά χωρίς τη συμμετοχή τους στην όλη διαδικασία. Ωστόσο, εξαίρεση αποτελεί η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η οποία λειτουργεί ως ένα συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ. Συστάθηκε το 1957 με σκοπό να εκπροσωπεί τα συμφέροντα των διάφορων οικονομικών και κοινωνικών ομάδων στις χώρες της ΕΕ. Σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ), η ΕΟΚΕ αποτελείται από τριακόσια πενήντα μέλη. Σήμερα, και μέχρι το τέλος της τρέχουσας θητείας της τον Σεπτέμβριο του 2015, λόγω της προσχώρησης της Κροατίας τον Ιούλιο του 2013, αποτελείται από τριακόσια πενήντα τρία μέλη από την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών. Χωρίζεται σε τρεις ομάδες που αντιπροσωπεύουν αντίστοιχα τα συμφέροντα των εργοδοτών, των εργαζομένων

<sup>137</sup> *ibid*

<sup>138</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 5.3 & Πρωτόκολλο αριθ. «2» σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

<sup>139</sup> Αποκλείει την παρέμβαση της Ένωσης εφόσον ένα ζήτημα μπορεί να ρυθμιστεί αποτελεσματικά από τα κράτη μέλη σε κεντρικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και νομιμοποιεί την Ένωση να ασκήσει τις εξουσίες της όταν τα κράτη μέλη δεν είναι σε θέση να επιτύχουν τους στόχους μιας προτεινόμενης δράσης κατά τρόπο ικανοποιητικό και όταν η δράση σε επίπεδο Ένωσης μπορεί να επιφέρει προστιθέμενη αξία (ΣΕΕ, Άρθρο 5.3 & Πρωτόκολλο αριθ. «2»)

<sup>140</sup> **Cuesta, V.** (2016). *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, Spain: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, σσ. 8

και των τομέων συγκεκριμένων δραστηριοτήτων (όπως γεωργών, μικρών επιχειρήσεων, ελεύθερων επαγγελματιών, καταναλωτών, εκπαιδευτικών, συνεταιρισμών, οικογενειών, περιβαλλοντικών ομάδων). Η ΕΟΚΕ συμβουλεύει το ΕΚ, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στις περιπτώσεις που ορίζονται στις συνθήκες της ΕΕ. Μπορεί επίσης να διατυπώνει γνώμη με δική της πρωτοβουλία. Ο ρόλος, η οργάνωση και οι αρμοδιότητές της διέπονται από το άρθρο 13 της ΣΕΕ και τα άρθρα 301-304 της ΣΛΕΕ.<sup>141</sup>

Όπως προαναφέρθηκε, η ΕΟΚΕ εκπροσωπεί την κοινωνία των πολιτών σε επίπεδο ΕΕ. Η κοινωνία των πολιτών αναφέρεται σε όλες τις μορφές κοινωνικής δράσης οι οποίες πραγματοποιούνται από άτομα ή ομάδες που δεν συνδέονται με το κράτος ούτε διοικούνται από αυτό. Μέσα στο χώρο της κοινωνίας των πολιτών οι πολίτες δρουν ως μονάδες και ως πρωτογενή πολιτικά υποκείμενα, τα οποία όμως δε συνιστούν μια συνειδητοποιημένη και οργανωμένη πολιτική οντότητα.<sup>142</sup>

Η οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών είναι μια οργανωτική δομή της οποίας τα μέλη εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον με δημοκρατικές διαδικασίες και η οποία διαδραματίζει το ρόλο του μεσολαβητή ανάμεσα στις δημόσιες αρχές και τους πολίτες. Το άρθρο 15 της ΣΕΕ αναγνωρίζει τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών για τη χρηστή Διακυβέρνηση της ΕΕ. Το άρθρο 11 της ΣΕΕ υπογραμμίζει την ανάγκη να διαθέτει η ΕΕ ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, π.χ. όταν προετοιμάζει προτάσεις για τη νομοθεσία της ΕΕ. Παραδείγματα των εν λόγω οργανώσεων αποτελούν οι κοινωνικοί εταίροι (συνδικαλιστικές οργανώσεις και ομάδες εργοδοτών), ΜΚΟ (π.χ. για το περιβάλλον και την προστασία των καταναλωτών) και οργανώσεις «βάσης» (π.χ. νεολαία και ομάδες οικογενειών). Ωστόσο, με αφετηρία την επικυρωτική διαδικασία της ΣΕΕ (1992), άρχισε να διαφαίνεται μια διαφοροποίηση της στάσης των πολιτών απέναντι στη διαδικασία της ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> **Nugent, N.** (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι., Αθήνα: Σαββάλας, σσ. 327-334

<sup>142</sup> **Γιαννής, Ν.** (2002). *Τι είναι η Κοινωνία Πολιτών*; Αθήνα: Έκδοση της ΜΚΟ «Κίνηση πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία», σσ. 1-14

<sup>143</sup> **Patiris, P.** (2018). *European Governance and Democratization: New Data in participatory Democracy*, *In New Institutional, Social and Political Challenges for Europe in Crisis*, Collective Volume, Athens: Eurasia, (under issue), σσ. 11

Επιπρόσθετα, αξιοσημείωτο είναι ότι με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας η έννοια της ιθαγένειας της ΕΕ αναβαθμίστηκε με πολλούς τρόπους συμβάλλοντας ουσιαστικά στον εκδημοκρατισμό της. Ένα νέο, αλλά εξίσου σημαντικό στοιχείο, αποτελεί το δικαίωμα της πρωτοβουλίας των πολιτών. Επίσης, η έμφαση στην ιθαγένεια της ΕΕ δίνεται μέσα από το νέο ορισμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως «αντιπροσώπων των πολιτών της Ένωσης» και όχι ως «αντιπροσώπων των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα». Ακόμη, τα δικαιώματα που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατοχυρώνονται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ο οποίος είναι νομικά δεσμευτικός. Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό είναι το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ σε τρίτες χώρες να απολαύουν της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους.<sup>144</sup>

Μια άλλη προσπάθεια εκδημοκρατισμού της Ένωσης, μέσα πάντα από τις διατάξεις της πιο πρόσφατης Συνθήκης, επεκτείνεται με τη δημιουργία μιας νέας μορφής παρέμβασης και συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση των πολιτικών της ΕΕ. Η συμμετοχική Δημοκρατία επιβεβαιώνεται με τη θέσπιση της «Πρωτοβουλίας των Πολιτών». Οι Ευρωπαίοι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στις διαδικασίες της ΕΕ και να θέτουν νέα θέματα στην ατζέντα της. Η δυνατότητα αυτή εκφράζεται μέσα από τη δυνατότητα για ανάληψη «Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Πολιτών» η οποία επιτρέπει με τη συγκέντρωση ενός εκατομμυρίου υπογραφών από υπηκόους τουλάχιστον του ενός τρίτου των κρατών-μελών<sup>145</sup>, να ζητήσουν από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση νόμου στον αντίστοιχο τομέα ενδιαφέροντος. Η πρωτοποριακή αυτή ιδέα για τη συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης αποτελεί ένα πολύ σημαντικό βήμα για τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος και την αναγνώριση της σημασίας του διαλόγου μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και της κοινωνίας των πολιτών.<sup>146</sup>

Το άρθρο 11 της ΣΕΕ καθιερώνει δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών, με σκοπό να αυξηθεί η συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της ΕΕ. Το άρθρο 24 υπογραμμίζει τις γενικές αρχές για έναν κανονισμό της ΕΕ σχετικά με τον καθορισμό

<sup>144</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2010) 603. Έκθεση 2010 για την ιθαγένεια της ΕΕ. Άρση των εμποδίων στα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ. Βρυξέλλες, σσ. 2-4

<sup>145</sup> ΣΕΕ, Άρθρο 11.4

<sup>146</sup> Ferro, S., M. (2007). Popular legislative initiative in the EU: Alea Iacta Est, In Eeckhout, P., Tridimas, T., *Yearbook of European Law*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 374-379



των πρακτικών όρων και διαδικασιών της πρωτοβουλίας των πολιτών. Σκοπός μιας πρωτοβουλίας των πολιτών είναι να ζητήσει από την Επιτροπή να υποβάλει η ίδια πρόταση σε οποιοδήποτε πεδίο διαθέτει την εξουσία να προτείνει νομοθεσία. Οι πρακτικές διαδικασίες και όροι για την άσκηση αυτού του δικαιώματος πρωτοβουλίας καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 211/2011 που τέθηκε σε ισχύ το 2011. Για μια πρωτοβουλία των πολιτών απαιτείται η στήριξη τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου πολιτών που προέρχονται από τουλάχιστον επτά χώρες της ΕΕ. Ο ελάχιστος αριθμός υπογραφών για κάθε χώρα της ΕΕ αναφέρεται στον κανονισμό. Για να ξεκινήσει μια πρωτοβουλία των πολιτών, οι πολίτες πρέπει να συστήσουν μια επιτροπή πολιτών. Αυτή πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον επτά πολίτες της ΕΕ που διαμένουν σε τουλάχιστον επτά από τις είκοσι οκτώ χώρες της ΕΕ.<sup>147</sup>

Επιπλέον ένα εξίσου σημαντικό βήμα εκδημοκρατισμού λαμβάνοντας υπόψη τη συμμετοχική δημοκρατία αποτελεί ο ρόλος του «*Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή*». Ο Διαμεσολαβητής αποτελεί όργανο της ΕΕ, ο οποίος έκανε την εμφάνισή του με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ο ρόλος του είναι να λειτουργεί ως ενδιάμεσος κρίκος μεταξύ του πολίτη των κρατών μελών και των θεσμών της Ένωσης. Οι αρμοδιότητές του είναι να λαμβάνει και να ερευνά καταγγελίες πολιτών, επιχειρήσεων και οργανισμών της ΕΕ και οποιοδήποτε ο οποίος έχει την καταστατική του έδρα σε χώρα της ΕΕ. Η θητεία του ανανεώνεται μετά από κάθε εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.<sup>148</sup>

## **2. ΕΕ και άμεση Δημοκρατία: είναι πιθανός ή όχι ο πλήρης συνδυασμός τους;**

**α. Η «Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών»: δικαίωμα νομοθετικής έκφρασης της λαϊκής πρωτοβουλίας ή μια ευκαιρία για την πολιτικοποίηση της Ένωσης (*politicization*);**

Ο όρος της ευρωπαϊκής ιθαγένειας εκφράζεται φανερά μέσα σε ένα δίκτυο δικαιωμάτων και ευθυνών που περιλαμβάνονται στην πρωτογενή και δευτερογενή

---

<sup>147</sup> Cărăușan, M. (2011). The European Citizens' Initiative - Democracy in the European Union, In *The 6<sup>th</sup> Edition of the International Conference, European Integration, Realities and Perspectives*, Bucharest: Legal studies, σσ. 1-8

<sup>148</sup> ΣΛΕΕ, Άρθρο 228

νομοθεσία της ΕΕ. Αυτό επισημαίνει ότι οι πολίτες της ΕΕ πρέπει να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην ενίσχυση των δικαιωμάτων που τους παρέχονται από την ΕΕ μέσω της λαϊκής πρωτοβουλίας στη δημοκρατική ζωή της ΕΕ. Η ζωτικότητα της άμεσης συμμετοχής στη δημοκρατική ζωή της ΕΕ διαμορφώθηκε πρόσφατα από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνθήκη εισήγαγε άρθρα και κανονισμούς που προβλέπουν ένα μέσο που έχει ως στόχο να δώσει στους πολίτες μια «φωνή εκπροσώπησης» στην ΕΕ, την λεγόμενη «Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων Πολιτών».<sup>149</sup>

Μια από τις εντυπωσιακές διαφορές μεταξύ του τίτλου της Συνταγματικής Συνθήκης για τη «δημοκρατική ζωή της Ένωσης» και του τίτλου της Λισαβόνας σχετικά με τις «διατάξεις σχετικά με τις δημοκρατικές αρχές» είναι ότι ο τελευταίος δεν αναφέρει πλέον την έννοια της «συμμετοχικής Δημοκρατίας». Ωστόσο, περιλαμβάνει ακριβώς το ίδιο άρθρο, που περιγράφεται στη Συνταγματική Συνθήκη, ως συμμετοχική Δημοκρατία, αλλά χωρίς τον τίτλο που την περιγράφει. Το γεγονός ότι η ίδια η έννοια έχει εξαφανιστεί από το κείμενο μπορεί να απεικονίσει την ευαισθησία γύρω από το ερώτημα εάν η συμμετοχική Δημοκρατία, ως έννοια, πρέπει να είναι ένα «κανονιστικό πρότυπο» για την ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση.<sup>150</sup>

Όσον αφορά στο νομικό πλαίσιο του μηχανισμού αυτού, με λίγα λόγια, οι διοργανωτές μιας πρωτοβουλίας πρέπει να συγκροτήσουν μια λεγόμενη «Επιτροπή Πολιτών» αποτελούμενη από επτά πολίτες από διαφορετικά κράτη μέλη είτε ως «Σχέδιο Νομικής Πρότασης» είτε ως «Γενική Αρχή». Στη συνέχεια, πρέπει να εγγράψουν την πρωτοβουλία τους στην Επιτροπή, η οποία έχει δύο μήνες για να αποδεχθεί ή να απορρίψει την καταχώριση. Εάν η Επιτροπή αποδεχθεί την πρωτοβουλία, ξεκινά ένα όριο ενός έτους, κατά το οποίο η Επιτροπή Πολιτών πρέπει να συγκεντρώσει ένα εκατομμύριο υπογραφές για να στηρίξει την πρότασή της. Οι υπογραφές μπορούν να συγκεντρωθούν είτε ηλεκτρονικά είτε σε χαρτί και πρέπει να προέρχονται από επτά κράτη μέλη. Απαραίτητο να σημειωθεί ότι υπάρχει ένα κατώτατο όριο υπογραφών για κάθε κράτος μέλος που είναι ο αριθμός των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πολλαπλασιαζόμενος κατά επτακόσια πενήντα. Μόλις συγκεντρωθούν οι υπογραφές, πρέπει να πιστοποιηθούν από τις εθνικές αρχές. Η

<sup>149</sup> Karatzia, A. (2013). *The European Citizens' Initiative: Giving voice to EU citizens*, United Kingdom: King's Student Law Review, σσ. 1

<sup>150</sup> Smismans, St., (2012). *Should participatory democracy become the normative model for EU governance?* Wales: Cardiff University, σσ. 1

Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι τότε υποχρεωμένη να εξετάσει την πρωτοβουλία, αλλά «δεν αναγκάζεται να λάβει οποιαδήποτε μορφή δράσης».<sup>151</sup>

Οι διατάξεις του κανονισμού, για την εφαρμογή και λειτουργία του δικαιώματος αυτού, έχουν υποβληθεί σε σκληρή κριτική για το κατά πόσο επιτυγχάνουν το στόχο της δημιουργίας σαφών, απλών και φιλικών προς το χρήστη διαδικασιών και συνθηκών, ώστε να ενθαρρυνθεί μια τέτοιου είδους συμμετοχή των πολιτών και ως επιδιωκόμενο αποτέλεσμα να γίνει η ΕΕ πιο προσιτή.<sup>152</sup> Καταρχάς, υπάρχουν αυστηρά νομικά κριτήρια προκειμένου να καταχωρηθεί μια πρωτοβουλία από την Επιτροπή. Μια πρωτοβουλία, λοιπόν, δεν μπορεί να καταχωρηθεί εάν είναι προδήλως καταχρηστική, επιπόλαιη ή αντίθετη προς τις αξίες της ΕΕ. Επίσης, δεν μπορεί να καταχωρηθεί εάν το θέμα της είναι προφανώς εκτός των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Ο περιορισμός ότι πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της ΕΕ είναι εύλογος, αλλά ίσως να αποδειχθεί δύσκολος για τους «απλούς» πολίτες που δεν γνωρίζουν την τυπολογία των αρμοδιοτήτων της, όπως διατυπώνονται στη ΣΛΕΕ. Επομένως, προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή διατύπωση των προτάσεών τους και η κατάλληλη νομική τους βάση, οι διοργανωτές πιθανώς να χρειάζονται νομικές συμβουλές, οι οποίες αυξάνουν την απαιτούμενη χρηματοδότηση.<sup>153</sup>

Επιπλέον, είναι ανεκτό το γεγονός να αμφισβητηθεί κατά πόσον ο κανονισμός επιτρέπει σε μια πρωτοβουλία την τροποποίηση των διατάξεων της Συνθήκης. Όπως εξηγεί ο Dougan, η διαμάχη δεν τίθεται στο ερώτημα σχετικά με το εάν η Επιτροπή έχει την εξουσία να προτείνει τροποποίηση των συνθηκών. Το άρθρο 48 της ΣΕΕ προσδιορίζει με σαφήνεια την εξουσία της Επιτροπής να υποβάλλει προτάσεις τροποποίησης της Συνθήκης είτε με τη «*συνήθη διαδικασία αναθεώρησης*» (ΣΕΕ, Άρθρο 48, παράγραφοι 2 έως 5) είτε μέσω της «*απλουστευμένης διαδικασίας αναθεώρησης*» (ΣΕΕ, Άρθρο 48, παράγραφος 6). Το ζήτημα τίθεται μάλλον λόγω της διατύπωσης του άρθρου 11 παράγραφος 4 της ΣΕΕ, το οποίο αναφέρεται σε νομικές πράξεις της Ένωσης που απαιτούνται για την εφαρμογή των Συνθηκών. Από τη μία πλευρά, οι οργανώσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της κοινωνίας των

<sup>151</sup> **Maiani, F.** (2011). *Citizen participation and the Lisbon Treaty: a legal perspective*, Lausanne: University of Aberdeene, σσ. 3-5

<sup>152</sup> **Sigalas, E.** (2012). *The European Citizens' Initiative: A New Era for Democratic Politics in the EU*, Vienna: Institute for Advanced Studies, σσ. 1-5

<sup>153</sup> **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 211/2011 της 16ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, Άρθρο 4.2, σσ. 4

πολιτών, υποστηρίζουν την άποψη ότι το μέσο αυτό θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί για το σκοπό αυτό, δεδομένου ότι οι Συνθήκες αφορούν ζωτικά θέματα που ενδιαφέρουν ιδιαίτερα τους πολίτες της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά, τα περισσότερα κράτη μέλη ερμηνεύουν τον κανονισμό της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών ως αναφερόμενο στις πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην τροποποίηση της υφιστάμενης παράγωγης νομοθεσίας και όχι στην τροποποίηση των συνθηκών.<sup>154</sup>

Μολονότι η απαίτηση ενός εκατομμυρίου υπογραφών μπορεί να θεωρηθεί αναλογική στην παρούσα ΕΕ σε αντιστοιχία με περίπου πεντακόσια εκατομμύρια πολίτες, μια σειρά από γραφειοκρατικά ζητήματα έδειξαν ανησυχίες στους διάφορους διοργανωτές σχετικά με την αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών. Για παράδειγμα, στο παράρτημα III του κανονισμού προβλέπεται ότι οι κανόνες συλλογής υπογραφών καταρτίζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις. Ως αποτέλεσμα, υπάρχουν διαφορετικές απαιτήσεις υπογραφής σε ολόκληρη την ΕΕ. Μια έρευνα που διεξήχθη από την «*European Citizen Action Service*», μια μη κερδοσκοπική οργάνωση που εδρεύει στις Βρυξέλλες, δείχνει ότι υπάρχει μεγάλη αντίσταση στην πλειονότητα των ερωτηθέντων για την παροχή τέτοιων προσωπικών δεδομένων από φόβο για την ιδιωτικότητά τους.<sup>155</sup>

Όλα όσα προαναφέρθηκαν προσδίδουν ένα μη αποκλειστικό χαρακτήρα του μηχανισμού της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, ο οποίος δημιουργεί τελικά μια στενή έννοια πολιτικής συμμετοχής. Αυτή η έννοια δεν αντικατοπτρίζει τον ευρύ στόχο της ΕΕ, που είναι να προσφέρει νέους τρόπους δημόσιας δέσμευσης. Οι διοργανωτές εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με το ζήτημα της αποκλειστικής εφαρμογής μιας πρωτοβουλίας στους πολίτες της ΕΕ υποστηρίζοντας ότι η τρέχουσα διατύπωση δεν αφήνει ένα σημαντικό ποσοστό του κοινού να υποστηρίξει μια πρωτοβουλία.<sup>156</sup>

Πολλοί μελετητές υποστηρίζουν ότι η προσπάθεια ελάττωσης του «δημοκρατικού ελλείμματος» πρέπει να επικεντρωθεί σε περισσότερες «πολιτικές με πολιτική» σε επίπεδο ΕΕ. Μερικοί έχουν αντισταθεί στην πρόταση αυτή, επειδή βλέπουν την

---

<sup>154</sup> Karatzia, A. (2013). *The European Citizens' Initiative: Giving voice to EU citizens*, United Kingdom: King's Student Law Review, σσ. 3

<sup>155</sup> *ibid*

<sup>156</sup> Ferro, S., M. (2007). Popular legislative initiative in the EU: *Alea Iacta Est*, In Eeckhout, P., Tridimas, T., *Yearbook of European Law*, σσ. 374-385

«πολιτικοποίηση» ως επιβλαβή για την ΕΕ στην παραγωγή αποτελεσματικότητας για τους πολίτες, ενώ άλλοι ανησυχούν ότι είναι πολύ νωρίς για κάτι τέτοιο, γιατί μπορεί να αναδεικνύει προβλήματα νομιμότητας που σχετίζονται με την έλλειψη ευρωπαϊκής ταυτότητας των πολιτών, συλλογικής βούλησης και μιας πλήρως ανεπτυγμένης ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.<sup>157</sup>

Αν και δεν συμφωνούν όλοι ότι η πολιτικοποίηση βρίσκεται σε εξέλιξη, υπάρχει μια ανανεωμένη προσπάθεια της πολιτικής επιστήμης να προσδώσει μια θεωρητική προσέγγιση της πολιτικοποίησης της ΕΕ. Η «πολιτικοποίηση», ως όρος, σημαίνει «η διαδικασία μέσω της οποίας οι εξουσίες λήψης αποφάσεων και οι συσχετιζόμενες αυτεπαγγέλτως ερμηνείες των πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων εισάγονται στην πολιτική σφαίρα», δηλαδή μεταφέρονται είτε στο «πολιτικό υποσύστημα» (καθορίζεται από την ικανότητα στις συλλογικές αποφάσεις) είτε στον «πολιτικό χώρο» (καθορίζεται από δημόσιες συζητήσεις σχετικά με τη σωστή πορεία στο χειρισμό ενός συγκεκριμένου προβλήματος). Εν συντομία, η πολιτικοποίηση αποτελεί αντικείμενο δημόσιας ρύθμισης και / ή θέμα δημόσιας συζήτησης.<sup>158</sup>

Συνεπώς, οι αποφάσεις ή τα θεσμικά όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις είναι τα αντικείμενα πολιτικοποίησης. Η πολιτικοποίηση είναι αποτέλεσμα της ζήτησης να υπάρξει προβληματισμός σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (πολιτική) και το περιεχόμενο μιας απόφασης (πολιτικής). Αν, όχι μόνο μια απόφαση, αλλά ολόκληρη η οντότητα λήψης αποφάσεων πολιτικοποιείται, τότε το κανονιστικό πλαίσιο της θεσμικής τάξης (δηλαδή η Πολιτεία) υπόκειται σε πολιτικά κριτήρια.<sup>159</sup>

Αντίθετα, ο Ferry υπογραμμίζει ότι για να ενωθεί πολιτικά η Ευρώπη, αυτό που χρειάζεται είναι κάτι πολύ περισσότερο από ένα Σύνταγμα. Αυτό που έχει περισσότερο ανάγκη είναι μια «ευρωπαϊκή δημόσια πολιτική σφαίρα» καθώς και μια «μετα – εθνική ταυτότητα». Η ευρωπαϊκή οικοδόμηση έχει πάψει πια να είναι απλά ένα ζήτημα και έχει μετατραπεί σε μια καθαρά πολιτική υπόθεση.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Schmidt, A., V. (2013). *Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'*, Political Studies, Vol 61, σσ. 2–22

<sup>158</sup> De Wilde, P. and Zürn, M. (2012). 'Can the Politicization of European Integration Be Reversed?' *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1, σσ. 137-153

<sup>159</sup> *ibid*

<sup>160</sup> Ferry, M., J. (2006). *Το ζήτημα του Ευρωπαϊκού Κράτους*, Μτφ. Ζαρταμόπουλος Ν., Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 18, 27

Από την μια πλευρά, η αύξηση της πολιτικοποίησης υπάρχει περίπτωση να θεωρηθεί ευεργετική για την ευρωπαϊκή Δημοκρατία, μέσω της ενσωμάτωσης, στο επίπεδο της ΕΕ, των εθιμοτυπιών και της λαϊκής συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της εθνικής πολιτικής. Από την άλλη, η ίδια εξέλιξη μπορεί να θεωρηθεί και ως απειλή για την ευρωπαϊκή Δημοκρατία, οδηγώντας σε αύξηση μιας εθνικής πολιτικής βασισμένης στο λαϊκισμό, τους φόβους και τις ανασφάλειες των ανθρώπων, καθώς και σε μια γενική συρρίκνωση της πολιτικής εμπιστοσύνης προς την Ένωση.<sup>161</sup>

Εξάλλου, η πολιτικοποίηση του ευρωπαϊκού ζητήματος είναι ήδη προδιαγεγραμμένη από τη στιγμή που οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και του ΕΚ βελτιώνονται με τη μεταφορά προς αυτά σημαντικών λειτουργιών που παραδοσιακά άπτονται κατά αποκλειστικότητα ζητημάτων εθνικής κυριαρχίας.<sup>162</sup>

Συνεπώς, η πολιτικοποίηση της ΕΕ φαίνεται προφανής και η πρόοδό της αναπόφευκτη, ακόμα και αν κανένας δεν είναι σίγουρος προς τα πού θα οδηγήσει. Η ΕΕ έχει πλέον σημασία να εξεταστεί, περισσότερο από ποτέ, πολιτικά. Η πολιτικοποίηση, λοιπόν, απέχει από τις συγκρούσεις και τις διαπραγματεύσεις, οι οποίες διαδραματίζονται πίσω από κλειστές πόρτες εντός των θεσμικών οργάνων και μεταξύ κυβερνήσεων, διότι είναι δημόσια ορατή. Η πολιτικοποίηση της εκτελεστικής λήψης αποφάσεων συμβαίνει όταν τα ζητήματα που υποβάλλονται γίνονται αντικείμενο συζητήσεων και αντιπαραθέσεων μεταξύ πολιτικών κομμάτων, ομάδων συμφερόντων, ΜΚΟ και κοινωνικών κινήσεων στη δημόσια σφαίρα. Άρα, η πολιτικοποίηση απαιτεί την επέκταση των συζητήσεων πέρα από κλειστούς τομείς πολιτικής των ελίτ προς το ευρύτερο κοινό.<sup>163</sup>

Το παραπάνω μπορεί να επιτευχθεί, επίσης, εστιάζοντας σε αμφισβητούμενα ευρωπαϊκά ζητήματα, επειδή δίνουν τη δυνατότητα να ενισχύσουν τον εξευρωπαϊσμό των εθνικών δημόσιων σφαιρών μέσω των εγχώριων δημόσιων συζητήσεων. Αυτές οι συζητήσεις περιλαμβάνουν περισσότερες αναφορές σε παράγοντες, θέματα και αποφάσεις από άλλες ευρωπαϊκές χώρες και από το ενωσιακό επίπεδο. Με αυτό τον τρόπο, η πολιτικοποίηση πραγματοποιείται μέσω ενός συνδυασμού του

<sup>161</sup> **Statham P., Trenz H.-J.** (2013). *The Politicization of Europe: Contesting the Constitution in the Mass Media*, New York: Routledge, σσ. 1-2

<sup>162</sup> **Ferry, M., J.** (2006). *Το ζήτημα του Ευρωπαϊκού Κράτους*, Μτφ. Ζαρταμόπουλος Ν., Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 27

<sup>163</sup> **Statham P., Trenz H.-J.** (2012). *The Politicization of the European Union: From Constitutional Dreams to Euro-Zone crisis Nightmares*, University of Oslo: ARENA, σσ. 1-3

εξευρωπαϊσμού των εθνικών δημόσιων σφαιρών, από τη μια πλευρά, και της πολιτικής δημόσιας αμφισβήτησης πάνω σε θέματα ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, από την άλλη. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης είναι ζωτικής σημασίας για την πολιτικοποίηση της ΕΕ, γιατί είναι εκεί όπου το ευρύ κοινό μπορεί να αποκτήσει πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τη λήψη εκτελεστικών αποφάσεων και τις θέσεις των πολιτικών παραγόντων που αμφισβητούν τις αποφάσεις.<sup>164</sup>

Επιπλέον, πολύ μελετητές υπογραμμίζουν ότι οι προοπτικές για την ευρωπαϊκή Δημοκρατία είναι πολύ πιο ελπιδοφόρες όσον αφορά στην ευρωπαϊκή λαϊκή πρωτοβουλία. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η ΠΕΠ προσφέρει ένα θεσμοθετημένο κίνητρο όχι μόνο για να εξετάσουμε την πολιτική της ΕΕ από μια ιδεολογική ή/ και κομματική πολιτική οπτική, αλλά και για να οικοδομήσουμε τις διακρατικές εκείνες συμμαχίες των πολιτών για την υποστήριξη συγκεκριμένων θεμάτων.<sup>165</sup>

Μια άλλη προτεινόμενη επιλογή είναι να ριζοσπαστικοποιηθεί ο κοινοβουλευτικός τρόπος με την περαιτέρω πολιτικοποίηση της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Αυτό θα μπορούσε να γίνει με τη δημιουργία μιας πιο άμεσης σχέσης μεταξύ του αποτελέσματος των εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της σύνθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αντικατοπτρίζει την ιδεολογική πλειοψηφία στο ΕΚ και έτσι θα ωθήσει τη συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με τις επιλογές πολιτικής. Η Επιτροπή θα αντικατοπτρίζει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία και θα λογοδοτεί σαφώς στο Κοινοβούλιο βάσει ενός πανευρωπαϊκού δημόσιου διαλόγου σχετικά με τις πολιτικές επιλογές που θα γίνουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Υπάρχει η υπόθεση ότι εάν οι ευρωεκλογές αφορούσαν σαφείς ιδεολογικές και πολιτικές επιλογές που θα αντικατοπτρίζονται στη σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι ευρωπαίοι πολίτες θα συμμετείχαν περισσότερο στον ευρωπαϊκό διάλογο και θα αναγνωρίζονταν ως «ενεργά συμμετέχοντες στην Ευρωπαϊκή Πολιτεία».<sup>166</sup>

Η επίδρασή της, όμως, στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα είναι μάλλον απρόβλεπτη. Θα αλλάξει θεμελιωδώς τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και από

---

<sup>164</sup> *ibid*

<sup>165</sup> **Conrad, M.** (2011). *The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last?* Gimli: University of Iceland, σσ. 18-20

<sup>166</sup> **Smismans, St.** (2012). *Should participatory democracy become the normative model for EU governance?* Wales: Cardiff University, σσ. 3

την κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπου εκπροσωπεί το «ευρωπαϊκό συμφέρον» με βάση την εντολή που της παρέχει η Συνθήκη, θα μετατραπεί σε ένα πολιτικό σώμα. Εάν δεν προκύψει μια ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, ένα τέτοιο υπερεθνικό πολιτικό όργανο θα επικριθεί βάσει εθνικών συμφερόντων και συζητήσεων και έτσι θα χάσει τη σημερινή του ικανότητα να αποτελέσει την κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.<sup>167</sup>

Συνολικά, οι Hooghe και Marks βλέπουν την πολιτικοποίηση της Ευρώπης ως μια αρνητική εξέλιξη, διότι αυτό ενδέχεται να βλάψει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και να περιορίσει τις δυνατότητες για διακρατικές συμφωνίες σε επίπεδο ΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο, υποστηρίζουν ότι το «άνοιγμα» της ΕΕ στη δημόσια σφαίρα στρεβλώνει την ικανότητά της για ορθολογικές αποφάσεις, οι οποίες βασίζονται σε «λειτουργικές λογικές».<sup>168</sup>

Για όλους τους παραπάνω λόγους, η συζήτηση για τη συμμετοχική Δημοκρατία στην ΕΕ είναι αναπόφευκτη. Αρχικά, η έννοια αναπτύχθηκε στην πολιτική θεωρία για να υποστηρίξει συμμετοχικές διαδικασίες μέσω των οποίων οι πολίτες θα συμμετείχαν άμεσα σε αποκεντρωμένες ρυθμίσεις Διακυβέρνησης, οι οποίες περιελάμβαναν τόσο τη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο όσο και τις συμμετοχικές διαδικασίες στον ιδιωτικό τομέα, όπως για παράδειγμα στο χώρο εργασίας. Τέτοιες διαδικασίες άμεσης συμμετοχής προστίθενται στο παραδοσιακό μέσο άμεσης δημοκρατίας, που είναι το δημοψήφισμα.<sup>169</sup>

Πιο πρόσφατα, η έννοια της συμμετοχικής Δημοκρατίας χρησιμοποιήθηκε και με δύο επιπλέον τρόπους. Πρώτον, η επονομαζόμενη ηλεκτρονική Δημοκρατία και η χρήση διαδικασιών ηλεκτρονικής διαβούλευσης επιτρέπουν μια νέα μορφή άμεσης συμμετοχής των πολιτών. Δεύτερον, η ερμηνεία της έχει διευρυνθεί, ώστε να αναφέρεται σε μια δημοκρατική διαδικασία, όπως αυτή περιγράφεται στο μηχανισμού

---

<sup>167</sup> *ibid*, σσ. 4

<sup>168</sup> **Statham P., Trenz H.-J.** (2012). *The Politicization of the European Union: From Constitutional Dreams to Euro-Zone crisis Nightmares*, University of Oslo: ARENA, σσ. 5

<sup>169</sup> **Statham P., Trenz H.-J.** (2012). *The Politicization of the European Union: From Constitutional Dreams to Euro-Zone crisis Nightmares*, University of Oslo: ARENA, σσ. 7-18



της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, ο οποίος ενεργεί ως ενδιάμεσος μεταξύ του πολίτη και της πολιτικής εξουσίας.<sup>170</sup>

Αναμφισβήτητα, παρέχοντας το δικαίωμα στους πολίτες της ΕΕ να βοηθήσουν στον καθορισμό της πολιτικής ατζέντας της ΕΕ, ο μηχανισμός της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών δύναται να χαρακτηριστεί ως ένα σημαντικό θετικό βήμα προόδου της πολιτικοποίησης της ΕΕ. Αυτός ο δημόσιος λόγος, που αναδεικνύεται και μέσω αυτού του μηχανισμού, εκπληρώνει μια σημαντική εκδημοκρατική λειτουργία, η οποία περιλαμβάνει την κοινωνία των πολιτών και έτσι οι εκτελεστικές αποφάσεις γίνονται πιο διαφανείς. Παρ' όλα αυτά, εξακολουθούν να υπάρχουν ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν, ώστε να καταστεί ο εν λόγω μηχανισμός ένα εύκολα προσβάσιμο και φιλικό προς το χρήστη μέσο συμμετοχικής Δημοκρατίας.<sup>171</sup>

#### **β. Case Study: “The Right to water”:** συμπεράσματα της εφαρμογής του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας μελετώντας τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία

Αρχικά, οι ΠΕΠ, τελικά, τέθηκαν σε ισχύ, θεωρητικά, με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το 2009, αλλά πρακτικά, με την έγκριση των κανόνων για την ορθή διαχείρισή τους, τον Απρίλιο του 2012. Η πρωτοβουλία «*Right2Water*» έγινε η πρώτη ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, η οποία πληρούσε τις απαιτήσεις, όπως αυτές ορίζονται στον κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών. Παρά τα «θέματα προβληματισμού» που αντιμετώπισαν οι διοργανωτές, όπως για παράδειγμα, οι πολύπλοκες διαδικαστικές απαιτήσεις που επιβάρυναν με καθυστερήσεις και πρόσθετη χρηματοδότηση, η πρώτη εφαρμογή του δικαιώματος ήταν αναμφισβήτητα επιτυχημένη.<sup>172</sup>

Η κύρια διεκδίκηση αυτής της πρωτοβουλίας ήταν να εξασφαλιστεί η αναγνώριση του νερού ως ανθρώπινου δικαιώματος στην ΕΕ και επομένως το νερό ως δημόσιο

---

<sup>170</sup> **Statham P., Trenz H.-J.** (2013). *The Politicization of Europe: Contesting the Constitution in the Mass Media*, New York: Routledge, σσ. 6-8

<sup>171</sup> **Hoeglinger, D.** (2016). *Politicizing European Integration: Struggling with the Awakening Giant*, New York: Palgrave & Macmillan, σσ. 11-23

<sup>172</sup> **Parks, L.** (2014). Framing in the Right2Water European Citizens' Initiative, *In ECPR general conference, 3-6 September 2014*, Glasgow: University of Lincoln, σσ. 1

αγαθό να μην ιδιωτικοποιηθεί. Η οργάνωση πίσω από την κίνηση αυτή ήταν η «*Ευρωπαϊκή Ένωση Δημοσίων Υπηρεσιών*» (European Public Services Union). Αυτή η περιφερειακή οργάνωση ήταν, επίσης, μέλος της «*Διεθνούς Ένωσης Δημοσίων Υπηρεσιών*» (Public Services International) και εργαζόταν σε θέματα ύδρευσης από τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του ενενήντα. Αυτό δείχνει τον κυρίαρχο ρόλο της στο παγκόσμιο status αλλά και την αποφασιστική δράση της στην εκδήλωση της συγκεκριμένης ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας.<sup>173</sup>

Επίσημα υποβλήθηκε στην Επιτροπή, από τους διοργανωτές, στις 20 Δεκεμβρίου 2013, έχοντας λάβει την ενεργή συμμετοχή περισσότερων από 1,6 εκατομμυρίων πολιτών, από κοινού με πιστοποιητικά που εξέδωσαν οι αρχές είκοσι πέντε κρατών μελών και με πληροφορίες σχετικά με τις πηγές χρηματοδότησης και στήριξης, σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού.<sup>174</sup>

Εισαγωγικά, η πρωτοβουλία αυτή «*ζητά*», πρώτον, «*τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη να υποχρεούνται να εξασφαλίζουν ότι όλοι οι πολίτες απολαμβάνουν του δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση*», δεύτερον, «*η ύδρευση και η διαχείριση των υδάτινων πόρων να μην υπόκεινται στους κανόνες της εσωτερικής αγοράς και οι υπηρεσίες υδάτων να εξαιρούνται από την ελευθέρωση*» και τρίτον, «*η ΕΕ να εντείνει τις προσπάθειές της για την επίτευξη καθολικής πρόσβασης σε ύδρευση και αποχέτευση*».<sup>175</sup>

Με άλλα λόγια, η πρωτοβουλία αυτή προσκαλούσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει νομοθεσία για την προάσπιση του ανθρώπινου δικαιώματος πρόσβασης σε ύδρευση και αποχέτευση και να προωθεί, στη συνέχεια, την παροχή ύδρευσης και αποχέτευσης ως απαραίτητα δημόσια αγαθά για όλους. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του κανονισμού, η Επιτροπή δημοσίευσε, στις 20 Δεκεμβρίου 2013, τις σχετικές πληροφορίες της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας, καθώς και συναντήθηκε με τους διοργανωτές την 17η Φεβρουαρίου 2014. Επίσης, την ίδια ημέρα, σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού, δόθηκε στους διοργανωτές η ευκαιρία να παρουσιάσουν

---

<sup>173</sup> *ibid*, σσ. 8-9

<sup>174</sup> **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, COM (2014) 177 final, *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!»*, Βρυξέλλες, σσ. 1

<sup>175</sup> **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, ANNEX 1, COM(2014) 177 final, *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!»*, Βρυξέλλες, σσ. 2

την πρωτοβουλία τους σε δημόσια ακρόαση, η οποία διοργανώθηκε ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.<sup>176</sup>

Κατά την τελευταία δεκαετία, είχε προηγηθεί της πρωτοβουλίας αυτής, η αναγνώριση του δικαιώματος πρόσβασης σε ασφαλές πόσιμο νερό και σε αποχέτευση από το διεθνές δίκαιο, αρχικά, στο επίπεδο του ΟΗΕ, στη Γενική Συνέλευση<sup>177</sup> το 2010, καθώς και στη Διάσκεψη του ΟΗΕ το 2012, όπου οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων δεσμεύτηκαν όσον αφορά στο δικαίωμα αυτό, «*με πλήρη σεβασμό στην εθνική κυριαρχία*». Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το Συμβούλιο της Ευρώπης διακήρυξε και αυτό με τη σειρά του ότι «*η πρόσβαση στο νερό πρέπει να αναγνωρισθεί ως θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, δεδομένου ότι το νερό είναι απαραίτητο για τη ζωή στη γη και αποτελεί αγαθό που ανήκει σε ολόκληρη την ανθρωπότητα*»<sup>178</sup>.

Οι παραπάνω αρχές, όπως διατυπώθηκαν από τους διεθνείς οργανισμούς, ώθησαν την ΕΕ για ανάληψη δράσης. Η οδηγία της ΕΕ για τα ύδατα εκφράζει ότι «*το ύδωρ δεν είναι εμπορικό προϊόν όπως όλα τα άλλα, αλλά αποτελεί κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται και να τυγχάνει της κατάλληλης μεταχείρισης*». Επίσης, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ορίζει ορισμένα συναφή δικαιώματα και αρχές, οι οποίες σχετίζονται με την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και σε βελτιωμένες υποδομές αποχέτευσης.<sup>179</sup>

Όπως γίνεται αντιληπτό, από τις συνολικές δράσεις της ΕΕ, η σημασία του νερού ως δημόσιου αγαθού, απαραίτητου για την πλήρη απόλαυση της ζωής και όλων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, είναι αδιαμφισβήτητη. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και τηρώντας πλήρως την αρχή της επικουρικότητας, η ΕΕ έχει συμβάλει θετικά στο να εξασφαλίσει την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και οι βελτιωμένες υποδομές αποχέτευσης να καταστούν πραγματικότητα για όλους, τόσο στο εσωτερικό της όσο και ευρύτερα. Η Επιτροπή, βασιζόμενη στη συγκεκριμένη πρωτοβουλία, κατέβαλε κάθε προσπάθεια εξεύρεσης ενδεχόμενων παραλείψεων και ελλείψεων καθώς και

---

<sup>176</sup> *ibid*, σσ. 3-4

<sup>177</sup> [...] «*Αναγνωρίζει το δικαίωμα σε ασφαλές και καθαρό πόσιμο νερό και αποχέτευση ως ανθρώπινο δικαίωμα, το οποίο είναι απαραίτητο για την πλήρη απόλαυση της ζωής και όλων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων*» [...] (Γενική Συνέλευση ΟΗΕ, (2010), Ψήφισμα 64/292).

<sup>178</sup> **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, COM (2014) 177 final, *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!*», Βρυξέλλες, σσ. 3-4

<sup>179</sup> *ibid*

ανεύρεσης τομέων που έχριζαν ανάγκη βελτίωσης όχι μόνο στο επίπεδο της ΕΕ αλλά και στο εθνικό. Η Επιτροπή είχε δεσμευθεί στους πολίτες, που απεύθυναν έκκληση για ανάληψη δράσης, ότι η διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσον αφορά στην πρόσβαση στο νερό και αποχέτευση, από πρακτική και οικονομική άποψη, θα συνεχίσει να κατευθύνει τη μελλοντική δράση της.<sup>180</sup>

Επιπλέον, η Επιτροπή αποδέχτηκε με θετικό τρόπο την κινητοποίηση των ευρωπαϊών πολιτών για την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση στην Ευρώπη. Στο επίπεδο της ΕΕ, η Επιτροπή, επίσης, δεσμεύτηκε προς τους πολίτες ότι θα συνεχίσει να μεριμνά ώστε οι δράσεις της αυτές να παραμείνουν στο επίκεντρο των πολιτικών της. Ακόμη, θα συνεχίσει να αναπτύσσει τις πρακτικές της για το σύνολο του πληθυσμού μέσω περιβαλλοντικών πολιτικών και χρηματοδότησης υποδομών. Επιπρόσθετα, θα διασφαλίζει την ουδετερότητα της ΕΕ όσον αφορά στις επιλογές που πραγματοποιούνται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και θα μεριμνά για την τήρηση των βασικών αρχών της Συνθήκης, όπως είναι η διαφάνεια και η ίση μεταχείριση.<sup>181</sup>

Στο μέλλον, η ΕΕ θα στοχεύσει στην αύξηση της διαφάνειας έναντι των πολιτών της στον τομέα αυτό, για να τους δοθεί η δυνατότητα πρόσβασης σε περισσότερα μέσα δράσης και έτσι να συμμετέχουν πιο ενεργά στις αποφάσεις διαχείρισης των υδάτων σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Σε παγκόσμιο επίπεδο, η Ένωση διατηρεί τη δέσμευσή της στη διεθνή διαδικασία για την εκπόνηση μιας αναπτυξιακής ατζέντας και την κατάρτιση στόχων εφαρμογής.<sup>182</sup>

Η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη την έκκληση των πολιτών για ανάληψη δράσης επιβεβαιώνει τις δεσμεύσεις της να λάβει συγκεκριμένα δραστικά μέτρα καθώς και να προγραμματίσει μια ακολουθία νέων καθοριστικών ενεργειών στους τομείς που σχετίζονται άμεσα με την εν λόγω πρωτοβουλία αλλά και τους στόχους της. Ιδιαίτερα, θα καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια ενίσχυσης της εφαρμογής της υπάρχουσας

---

<sup>180</sup> **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, P8\_TA (2015) 0294, Συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (Right2Water) Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (Right2Water) (2014/2239(INI)), Βρυξέλλες, σσ. 11-12

<sup>181</sup> **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, COM (2014) 177 final, *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!»*, Βρυξέλλες, σσ. 14

<sup>182</sup> *ibid*, σσ. 15

νομοθεσίας βασιζόμενη στην ποιότητα των υδάτων. Επίσης, στόχος της είναι η οργάνωση πανευρωπαϊκής δημόσιας διαβούλευσης σε σχέση με την οδηγία για το πόσιμο νερό, με συγκεκριμένο σκοπό τη ενδυνάμωση της πρόσβασης σε νερό καλής ποιότητας στην ΕΕ καθώς και θα υποστηρίξει τη διαφάνεια της διαχείρισης των αστικών λυμάτων και του πόσιμου νερού. Επιπλέον, θα αναπτύξει τα μέσα για πιο δομημένο διάλογο μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και θα συνεργαστεί με οποιαδήποτε υφιστάμενη πρωτοβουλία προς το σκοπό αυτό. Τέλος, θα κατευθυνθεί προς πιο καινοτόμες προσεγγίσεις και θα στηρίζει την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών όσον αφορά την αναπτυξιακή βοήθεια.<sup>183</sup>

Τέλος, τα κράτη μέλη παροτρύνονται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, να αφουγκραστούν τις ανησυχίες που εκφράστηκαν από τους πολίτες, μέσω της παρούσας πρωτοβουλίας και να εντατικοποιήσουν τις δικές τους προσπάθειες, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η παροχή ασφαλούς, καθαρού και οικονομικά προσιτού πόσιμου νερού και αποχέτευσης σε όλους.<sup>184</sup>

Συμπερασματικά, λοιπόν, το πλαίσιο που προέκυψε από τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία ανέδειξε τη δύναμη της άμεσης έκφρασης των απόψεων των πολιτών, ως ιδιαιτέρως συναφή με τα ανθρώπινα δικαιώματα, τα δημόσια αγαθά και σε λιγότερο βαθμό με τη χρήση του ίδιου του μέσου της ΠΕΠ. Με αυτή την έννοια, αυτή η εκστρατεία σίγουρα φαίνεται να αντιπροσωπεύει ένα σπουδαίο βήμα προς την κατεύθυνση μιας ανοδικής θετικής πορείας της πανευρωπαϊκής συζήτησης, μία από τις προοπτικές της ιδέας της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας των πολιτών.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> *ibid*

<sup>184</sup> *ibid*, σσ. 16

<sup>185</sup> **Parks, L.** (2014). Framing in the Right2Water European Citizens' Initiative, *In ECPR general conference, 3-6 September 2014*, Glasgow: University of Lincoln, σσ. 15-18

### **Καταληκτικές Σκέψεις**

Συμπερασματικά, στην εργασία αυτή αναπτύχθηκαν σημαντικοί όροι, όπως αυτοί της Δημοκρατίας, αντιπροσωπευτικής και άμεσης ή συμμετοχικής, της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, καθώς και της δημοκρατικής νομιμοποίησης και νομιμότητας των διαδικασιών αυτών, όχι μόνο στο εθνικό επίπεδο αλλά και στο επίπεδο της ΕΕ. Παράλληλα αναλύθηκαν έννοιες, όπως αυτές της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, των δρώντων θεσμικών οργάνων και της κοινωνίας των πολιτών, αλλά επίσης και των αλληλεπιδράσεων μέσω της χρήσης διαφόρων ευρωπαϊκών μηχανισμών, που αναδεικνύουν και ενισχύουν ατομικά δικαιώματα, όπως για παράδειγμα την ιθαγένεια.

Πρόκειται για έννοιες, που όπως είδαμε, εισχωρούν και ωθούν προοδευτικά τη διαδικασία του εκδημοκρατισμού των θεσμών της ΕΕ ακόμα και εάν δεν μπορούμε να πούμε ότι την οδηγούν σε μια ολοκλήρωση, οπωσδήποτε όμως μας δίνουν σημαντικές ενδείξεις για την ευνοϊκότερη εξέλιξη. Αυτό βέβαια εξαρτάται όχι μόνο από το εάν τα εμπλεκόμενα μέρη συμμετέχουν ενεργά στις δημοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, αλλά και από το πόσο αποδοτικά είναι προς την επίτευξη του κοινού καλού.

Είναι γεγονός ότι η ΕΕ, τα τελευταία χρόνια, καλείται να αντιμετωπίσει τεράστιες προκλήσεις και αμφισβητήσεις, οι οποίες εν μέρει έχουν αποδυναμώσει τη δόξα και τη φήμη της, αλλά όχι τη δομή και λειτουργία της. Το πιο σημαντικό, όμως, είναι ότι δεν έχει εγκαταλείψει τον αρχικό της στόχο, που είναι ο πολίτης. Ο Ευρωπαίος πολίτης αποτελούσε πάντα την αφετηρία ή τον εναρκτήριο μοχλό εκδημοκρατισμού της και αυτό αναδύεται μέσα από τα κείμενα των ιδρυτικών συνθηκών. Αντίθετα, όμως ο πολίτης δε απολαμβάνει αυτή τη θαλπωρή, είτε γιατί δεν έχει ενημερωθεί πλήρως για αυτήν είτε γιατί αδιαφορεί και δεν ενδιαφέρεται για την ύπαρξή της. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί η ελλιπής ή μερικές φορές και ανύπαρκτη ενημέρωση και πληροφόρηση από τους ευρωβουλευτές πάνω σε ευρωπαϊκά θέματα προωθώντας μόνο τους εθνικούς στόχους των πολιτικών τους κομμάτων.

Πρόσφατα, έχει παρατηρηθεί ότι η δυσκολία αντιμετώπισης σε βάθος της οικονομικής κρίσης σε συνδυασμό με την αρνητική κριτική από κάποια θεσμικά πρόσωπα, τα οποία επιθυμούν να προβάλουν ως αποδοτικότερο το εθνικό από το

κοινοτικό όφελος αναδύουν την εμφάνιση του δημοκρατικού ελλείμματος. Το δημοκρατικό έλλειμμα είναι μια πραγματικότητα που δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, διότι οι φωνές πληθαίνουν εναντίον της «κακής» ΕΕ και ελαχιστοποιούν οποιαδήποτε μελλοντική προσπάθεια διεύρυνσης ή εμβάθυνσης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Παρόλα αυτά, η ΕΕ είναι ένα ζωντανός οργανισμός που συνεχίζει αδιάκοπα να υφίσταται και να παράγει σπουδαίο έργο σε σημαντικούς τομείς. Επίσης, διαπιστώνεται ότι δείχνει να αφουγκράζεται τα ζητήματα που ανακύπτουν και αναζητά καθοριστικές διαδικασίες επίλυσής τους. Έτσι, λοιπόν, στις φωνές εκείνες που απευθύνονται στην έλλειψη δημοκρατικής νομιμότητας, η ΕΕ, με την κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας, νομοθετεί μηχανισμούς στήριξης της λαϊκής πρωτοβουλίας, με τους οποίους επεκτείνει τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων και κυρίως του ΕΚ, ενισχύει τα εθνικά κοινοβούλια και αναβαθμίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων μεταξύ του ΕΚ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Με αυτόν τον τρόπο, ο πολίτης, ως φύλακας της ευρωπαϊκής του ιθαγένειας, τείνει να πλησιάσει τα απόμακρα όργανα της Ένωσης και να λάβει ενεργό ρόλο στη χάραξη πολιτικής της ΕΕ. Όλη αυτή η προσπάθεια, όλων των παραγόντων, τηρούν εν διαρκεί τον εκδημοκρατισμό των θεσμών της ΕΕ.

Συγκεκριμένα, ο μηχανισμός της «Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών» έχει τη δυνατότητα να επιφέρει μια θεμελιώδη αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η δημοκρατία στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Το πιο σημαντικό, ίσως, είναι ότι η ΠΕΠ μπορεί να αλλάξει τον τρόπο με τον οποίο σκεφτόμαστε τη Δημοκρατία στο επίπεδο της ΕΕ και κατ' επέκταση, πώς σκεφτόμαστε και τις ελλείψεις της.

Εν κατακλείδι, η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί έναν κρίκο σε μια αλυσίδα Συνθηκών που προάγουν την οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση της ΕΕ. Εντάσεις και διαφωνίες προς αυτή την κατεύθυνση, αλλά και ως προς τη διαχείριση των υποθέσεων της Ένωσης υπήρχαν, υπάρχουν και θα συνεχίζουν να υπάρχουν. Η επίλυση ωστόσο και ο κατευνασμός της καχυποψίας μπορεί να επέλθει μόνο μέσα από ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης με κύριους πρωταγωνιστές τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τους Ευρωπαίους πολίτες.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- **Γιαννής, Ν.** (2002). *Τι είναι η Κοινωνία Πολιτών*; Αθήνα: Έκδοση της ΜΚΟ «Κίνηση πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία».
- **Γρηγορίου, Π., Μεταξάς, Α.** (2006). *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση & Ευρωπαϊκή Περιφέρεια*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- **Διακοφωτάκης, Γ.** (2001). *Περί μειονοτήτων κατά το διεθνές δίκαιο*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- **Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, (C 202/01) (2016).** *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Βρυξέλλες.
- **Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 202/02 (2016).** *Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ*. Βρυξέλλες.
- **Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2010) 603.** *Έκθεση 2010 για την ιθαγένεια της ΕΕ. Άρση των εμποδίων στα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ*. Βρυξέλλες.
- **Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (COM(2001) 428 τελικό,** *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, Βρυξέλλες.
- **Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (2014) 177 final,** *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!»*, Βρυξέλλες.
- **Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ANNEX 1, COM(2014) 177 final,** *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!»*, Βρυξέλλες.
- **Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (2014) 177 final,** *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η*



*αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!», Βρυξέλλες.*

- **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 211/2011** της 16ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, Άρθρο 4.2. Βρυξέλλες.
- **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, P8\_TA (2015) 0294**, Συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (Right2Water) Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (Right2Water) (2014/2239(INI)), Βρυξέλλες.
- **Θεοδωρακόπουλος, Ν., Ι.** (1975). *Ολοκρατία: Έννοια του όλου και ή Πολιτεία. Έμμεση και άμεση Δημοκρατία*, Αθήνα: Βασιλείου.
- **Μάνεσης, Α.** (1982). *Συνταγματικά δικαιώματα, ατομικές ελευθερίες*, Θεσσαλονίκη: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- **Μούσης, Ν.** (2013). *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- **Nugent, N.** (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Μτφ. Τσολακίδου, Ι, Αθήνα: Σαββάλας.
- **Παπαδοπούλου, Α.** (2014). *Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: Θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας*, Συνέδριο Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης – *Jean Monnet*, Θεσσαλονίκη.
- **Σκουλάς, Γ.** (2011). *Εισαγωγή στην Πολιτική Φιλοσοφία και Θεωρία – Ρεύματα Σκέψης και Στοχαστές της Νεωτερικότητας*, Αθήνα: Gutenberg.
- **Τσάτσος, Θ., Δ.** (1993). *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- **Τσάτσος, Θ., Δ.** (2007). *Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Πόλις.

- **Ferry, M., J.** (2006). *Το ζήτημα του Ευρωπαϊκού Κράτους*, Μτφ. Ζαρταμόπουλος Ν., Αθήνα: Παπαζήσης.
- **Heywood, A.** (2014). *Εισαγωγή στην Πολιτική*, Μτφ. Μεταξάς, Γ., Αθήνα: Επίκεντρο.
- **Χρυσόχου, Δ.** (2017). *Πολιτεία Αδέσμευτου Βίου: Μια Εισαγωγή στην Πολιτική Θεωρία*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

## ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- **Abels, G.** (2009). *Citizens' deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy?* Tübingen: University of Tübingen.
- **Brandsma, J., G., Blom-Hansen, J.** (2016). *Controlling delegated powers in the post-Lisbon European Union*, *Journal of European Public Policy*, 23(4): 531-549.
- **Calhoun, C.** (2011). *'Civil Society and the Public Sphere'*. *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press.
- **Cărăușan, M.** (2011). *The European Citizens' Initiative - Democracy in the European Union*, In *The 6<sup>th</sup> Edition of the International Conference, European Integration, Realities and Perspectives*, Bucharest: Legal studies.
- **Carothers, T.** (1999). *Civil Society*, Washington: Carnegie Endowment.
- **Cheneval, F., Ferrin, M.** (2016). *European Union and Direct Democracy: A Possible Combination?* Zürich: Universität Zürich.
- **Christmann, A.** (2012). *Direct Democracy and the Rule of Law - Assessing a Tense Relationship*, Zurich: University of Zurich.
- **Chrysochoou, N., D., Stavridis, S., & Tsinisizelis, J., M.** (1998). *European democracy, parliamentary decline and the 'democratic deficit' of the European Union*, *The Journal of Legislative Studies*, 4:3, 109-129

- **Coffé, H., Michels, A.** (2014). *Education and support for representative, direct and stealth democracy*, Elsevier, Electoral Studies.
- **Conrad, M.** (2011). *The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last?* Gimli: University of Iceland
- **Cuesta, V.** (2016). *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, Spain: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- **Dahl, R. A.** (2000). *On Democracy*, New Haven: Yale University.
- **De Wilde, P., Zürn, M.** (2012). 'Can the Politicization of European Integration Be Reversed?' *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1: 137-153.
- **Dowding, K.** (2004). Are democratic and just institutions the same? *In justice and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- **Ferro, S., M.** (2007). Popular legislative initiative in the EU: Alea Iacta Est, In Eeckhout, P., Tridimas, T., *Yearbook of European Law*, Oxford: Oxford University Press.
- **Follesdal, A., Hix, S.** (2005). *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers.
- **Follesdal, A.** (1997). Democracy in the European Union: The Need for Theory, *Conference on Institutional Change, Democracy and Internationalisation April 29 1997*, Denmark.
- **Foundation Robert Schuman** (2009). *The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets*, Brussels: The research and Studies Centre on Europe.
- **Fuchs, D., Klingemann, H.-D.** (1995a). *Citizens and the State: A Changing Relationship? In Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press.
- **Gerkrath, J.** (2005). *Representation of Citizens by the EP*, *European Constitutional Law Review*, 1: 73–78.

- **Habermas, J.** (1998). *The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*, Public Culture 10 (2): 397-416.
- **Habermas, J.** (1994). *Democratic and constitutional theory today: Normative models of democracy*, Blackwell Publishers, Volume 1, No 1: 1-10.
- **Hix, S., Hoyland, B.** (2011). *The Political System of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan.
- **Hoeglinger, D.** (2016). *Politicizing European Integration: Struggling with the Awakening Giant*, New York: Palgrave & Macmillan.
- **Hug, S.** (2008). *Some Thoughts about Referendums, Representative Democracy, and Separation of Powers*, Constitutional Political Economy 20 (3-4): 251–66.
- **Karatzia, A.** (2013). Representative and Participatory Democracy in the EU after the Treaty of Lisbon, *14th Annual UACES Student Forum Research Conference “Evolving Europe: Voices of the Future” 8-9 July 2013*, Loughboroug: University of Surrey.
- **Karatzia, A.** (2013). *The European Citizens’ Initiative: Giving voice to EU citizens*, United Kingdom: King’s Student Law Review.
- **Kriesi H.** (2013). *Democratic legitimacy: Is there a legitimacy crisis in contemporary politics?* Politische Vierteljahresschrift, Vol. 54, No. 4: 609-638.
- **Kurpas, S.** (2007). *The Treaty of Lisbon – How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- **Kurpas, S., Crum, B., De Schoutheete, Ph., Keller, J., Dehousse, F., Andoura, S., Missiroli, A., Hagemann, S., Bribosia, H.** (2007). *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, Bruxelles: CEPS/EGMONT/EPC.

- **Kymlicka, W., Norman, W.** (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, *In Ethnics*, The University of Chicago Press, Vol. 104, No. 2: 352-381
- **Maiani, F.** (2011). *Citizen Participation and the Lisbon Treaty: a legal perspective*, Lausanne: University of Aberdeene.
- **Majone, G.** (1998). *The Regulatory State and its Legitimacy Problems*, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- **Mayoral J.** (2011). *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU*, Italy: European University Institute.
- **McLaverty, P.** (2002). *Contemporary Politics: Civil society and democracy*, The Robert Gordon University, Vol 8 (4): 303 – 318.
- **Michels, A.** (2011). *Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?* *Int. Rev. Adm. Sci.* 77 (2): 275–293.
- **Moravcsik, A.** (2008). *The myth of Europe's 'democratic deficit'*, *Intereconomics*, Vol. 43 (6): 331-340.
- **Morlino, L.** (2004). *What is a 'good' democracy? Democratization*, Vol.11, No.5: 10–32.
- **Nettesheim, M.** (2005). *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, *Berkeley Journal of International Law*, Vol 23 (2): 358 – 400.
- **Olsen, P., J.** (2017). *Democratic Accountability and the Changing European Political Order*, Oslo: University of Oslo.
- **Parks, L.** (2014). Framing in the Right2Water European Citizens' Initiative, *In ECPR general conference, 3-6 September 2014*, Glasgow: University of Lincoln.

- **Patiris, P.** (2018) (under issue). European Governance and Democratization: New Data in participatory Democracy, *In New Institutional, Social and Political Challenges for Europe in Crisis*, Collective Volume. Athens: Eurasia.
- **Pietrzyk – Reeves, D.** (2015). *Civil Society, Democracy and Democratization*, Frankfurt: Peter Lang.
- **Powell, G., Bingham Jr.** (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven: Yale University Press.
- **Powell, G., Bingham Jr.** (2004). *The Chain of Responsiveness*, *Journal of Democracy*, volume 15: 91-105.
- **Richter, M.** (2005). *A Family of Political Concepts: Tyranny, Despotism, Bonapartism, Caesarism, Dictatorship, 1750–1917*, City University of New York, 4(3): 221–248.
- **Schmitter, C., P.** (2005). *Reflections on the future of democracy in Europe: Democratic reforms. Que faire? Où faire?* Italy: European University Institute.
- **Schumpeter, J.** (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London; New York: Routledge.
- **Steffek, J.** (2003). *The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach*, University of Bremen, Vol. 9(2): 249–275.
- **Sigalas, E.** (2012). *The European Citizens’ Initiative: A New Era for Democratic Politics in the EU*, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- **Schmidt, A., V.** (2013). *Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: input, output and ‘throughput’*, *Political Studies*, Vol 61: 2–22
- **Smismans, St.** (2012). *‘Should participatory democracy become the normative model for EU governance?’* Wales: Cardiff University.

- **Stasi, G.** (2005). The future of Democracy, *Contributions to The Future of Democracy in Europe Conference Project on "Making democratic institutions work 17-19 November 2004*, Strasbourg: Council of Europe.
- **Statham P., Trezn H.-J.** (2012). *The Politicization of the European Union: From Constitutional Dreams to Euro-Zone crisis Nightmares*, University of Oslo: ARENA.
- **Statham P., Trezn H.-J.** (2013). *The Politicization of Europe: Contesting the Constitution in the Mass Media*, New York: Routledge.
- **Tansey, S. D.** (1995). *Politics: The Basics*. London; New York: Routledge.
- **Verdun, A.** (2013). *Decision-Making before and after Lisbon: The Impact of Changes in Decision-Making Rules*, *West European Politics*, 36:6, 1128-1142
- **Vatanam, D.** (2010). *Decision- making process in the European Union after entry into force of the Treaty of Lisbon*, Bucharest: Gheorghe Cristea University.
- **Vercauteren, P.** (2007). *Crise de citoyenneté et crise de l'Etat au sein de l'Union Européenne*, Paris: Sandre.
- **Vercauteren, P.** (2010). Crise financière et crise multiple: La gouvernance globale et l'intervention de l'Etat, In Dujardin, V., De Cordt, Y., Costa, R. & De Moriame, V. (dir.). *La crise économique et financière de 2008-2009: L'entrée dans le 21<sup>e</sup> siècle?*, Bruxelles: Peter Land.
- **Zürn, M.** (2013). 'Critical Citizens' oder 'Critical Decisions', *Politische Vierteljahresschrift*.

## ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

- **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, Η Συνθήκη της Λισαβόνας (n.d). Ανακτήθηκε από: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html)