ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Ειδίκευσης στις Ευρωπαϊκές Σπουδές
για Στελέχη Επιχειρήσεων και Οργανισμών

ΘΕΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το Δημοκρατικό Έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι πρωτοβουλίες αντιμετώπισής του



Αθανασοπούλου Σοφία
ΑΜ 403764

Επιβλέπων καθηγητής:
Μπλαβούκος Σπυρίδων

ΑΘΗΝΑ 2018

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη 2
Εισαγωγή 3
Κεφάλαιο 1. Η έννοια της Δημοκρατίας και η εφαρμογή της στην ΕΕ. 5
1.1 Η έννοια της Δημοκρατίας 5
1.2 Ο δημοκρατικός χαρακτήρας της ΕΕ 6
Κεφάλαιο 2. Το θεσμικό σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ 8
2.1 Ανάλυση θεσμικού συστήματος 8
2.2 Λειτουργίες των θεσμικών οργάνων και ο βαθμός δημοκρατικότητάς τους 10
2.3 Ανάλυση νομοθετικών διαδικασιών της ΕΕ 17
Κεφάλαιο 3. Δημοκρατικό Έλλειμμα – Διαστάσεις 20
3.1 Έννοια Δημοκρατικού Ελλείμματος 20
3.2 Διαστάσεις Δημοκρατικού Ελλείμματος 21
3.2.1 Θεσμική / διαδικαστική διάσταση 21
3.2.2 Κανονιστική διάσταση 22
3.2.3 Κοινωνικό – ψυχολογική διάσταση 23
3.3 Νομιμοποίηση – Νομιμότητα στην ΕΕ 24
3.4 Πηγές άντλησης νομιμοποίησης 27
3.4.1 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 27
3.4.2 Τα Εθνικά Κοινοβούλια 29
3.4.3 Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών 31
3.4.4 Τα Δημοψηφίσματα 32
Κεφάλαιο 4. Η αντιμετώπιση του Δημοκρατικού Ελλείμματος στα πλαίσια της εξέλιξης των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης 34
Κεφάλαιο 5. Υπάρχει Δημοκρατικό Έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση; 44
Συμπεράσματα 48
Βιβλιογραφία 51

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Περίληψη

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το Δημοκρατικό Έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ετυμολογικά, με τον όρο Δημοκρατία εννοούμε ότι ο λαός ασκεί την εξουσία. Στο πέρασμα των χρόνων η Δημοκρατία έχει πάρει διάφορες μορφές, ώστε σήμερα στα πλαίσια της ΕΕ να μπορούμε να λέμε ότι ο τρόπος λειτουργίας και ανάπτυξης της ΕΕ στηρίζεται στη Δημοκρατική Αρχή. Το θεσμικό πλαίσιο που υιοθετείται στην ΕΕ χαρακτηρίζεται από περίπλοκες σχέσεις μεταξύ των οργάνων της, υπερεθνικών και διακυβερνητικών και με έναν πολύπλοκο τρόπο λήψης αποφάσεων. Όλα αυτά, στην εφαρμογή τους, δημιουργούν το Δημοκρατικό Έλλειμμα, το οποίο έγκειται στη νομιμοποίηση, είτε του τρόπου λειτουργίας της ΕΕ (θεσμική διάσταση), είτε του τρόπου λήψης αποφάσεων (κανονιστική διάσταση), είτε του βαθμού συμμετοχής και αποδοχής της ΕΕ από τους πολίτες της (κοινωνικό-ψυχολογική διάσταση). Σίγουρα μέσα από την εξέλιξη των Συνθηκών έχουν γίνει προσπάθειες μείωσης του Δημοκρατικού Ελλείμματος και εκδημοκρατισμού της ΕΕ, όπως για παράδειγμα μέσω της ενίσχυσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των Εθνικών Κοινοβουλίων, τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων κλπ. Η εργασία κλείνει με την παραδοχή ότι η ΕΕ είναι ένας ζωντανός οργανισμός που συνεχώς εξελίσσεται. Η προοπτική του οράματος εξαρτάται τόσο από τους ηγέτες της, όσο και από τους πολίτες της.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Εισαγωγή

Συζητήσεις για την ύπαρξη κάποιου είδους Δημοκρατικού Ελλείμματος άρχισαν να γίνονται στη δεκαετία του 1990, στον απόηχο της συνθήκης του Μάαστριχτ. Εν συνεχεία με κάθε νέα αναθεώρηση μέχρι και την τελευταία, τη Συνθήκη της Λισαβόνας, γίνονταν προσπάθειες για την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων που θα ενδυνάμωναν τη συμμετοχική δημοκρατία, δεδομένης πια μιας διάχυτης αίσθησης περί Δημοκρατικού Ελλείμματος στην ΕΕ. Τίθενται ερωτήματα όπως: τι είδους δημοκρατία έχουμε στην ΕΕ; Είναι δημοκρατική η λειτουργία της; Σε ποιο βαθμό οι πολίτες νοιώθουν ικανοποιημένοι από τη συμμετοχή τους στον τρόπο λήψης αποφάσεων; Οι αποφάσεις που λαμβάνονται με ή χωρίς τη συμμετοχή τους αποσκοπούν στην ευημερία τους; Εν τέλει το μόρφωμα αυτό που δημιουργήθηκε διαπνέεται από τις αρχές της δημοκρατίας, ώστε οι αποφάσεις που λαμβάνονται να πηγάζουν από το λαό και για το λαό;

Τα ερωτήματα αυτά δεν τέθηκαν τυχαία στις μέρες μας και είναι απολύτως φυσιολογικό να εντείνονται συνεχώς. Αναμφισβήτητα, η οικονομική διακυβέρνηση των τελευταίων ετών εγείρει ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης για τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων και για το περιεχόμενο των πολιτικών που θεσπίζονται.

Στη σύγχρονη ιστορία μας, ο ρόλος της Τρόικας, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, του Eurogroup, έθεσαν ευθέως τα ζητήματα της έλλειψης λογοδοσίας, της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με τις Συνθήκες και επέφεραν στα μάτια των πολιτών ένα μίγμα οικονομικής πολιτικής χωρίς ελάφρυνση του χρέους και της οικονομικής ύφεσης και περαιτέρω περιορισμό της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Όλα αυτά άμβλυναν την εμπιστοσύνη πχ των Ελλήνων πολιτών για την αποτελεσματικότητα και την αξία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Άρα καθίσταται ιδιαίτερα επίκαιρο το θέμα του αν υπάρχει και σε ποιο βαθμό δημοκρατικό έλλειμμα και νομιμοποίηση της δράσης των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί μέσα από την εξέλιξη των Συνθηκών να παρουσιάσει τις προσπάθειες που έγιναν για την άμβλυνση του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ. Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματεύεται την ανάλυση του όρου δημοκρατία. Γίνεται αναφορά στις διαστάσεις της, στα χαρακτηριστικά της έννοιας από εποχή σε εποχή και στην Ευρωπαϊκή διάσταση του όρου.

Αντικείμενο του δεύτερου κεφαλαίου της εργασίας είναι η ανάλυση του θεσμικού συστήματος διακυβέρνησης της ΕΕ, καθώς επίσης και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων στους κόλπους της. Γίνεται διάκριση ανάμεσα σε υπερεθνικά θεσμικά όργανα όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και στα διακυβερνητικά όργανα, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών. Η παρουσίασή τους στηρίζεται στο βαθμό που το καθένα από αυτά συμβάλλει στη δημοκρατική νομιμοποίηση της ΕΕ.

Στο τρίτο κεφάλαιο επιχειρείται η ανάλυση της έννοιας του δημοκρατικού ελλείμματος μέσα από τις διαστάσεις του, τη θεσμική, την κανονιστική και την κοινωνικό – ψυχολογική. Παρουσιάζονται οι όροι νομιμότητα και νομιμοποίηση, καθώς και οι μηχανισμοί της, αφού είναι άμεσα συνυφασμένοι με την επιτυχία και την αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων, η υιοθέτηση με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ της «στενότερης συνεργασίας» μεταξύ των κρατών – μελών και κατ' επέκταση της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών και ο ρόλος των δημοψηφισμάτων αποτελούν τις κυριότερες πηγές άντλησης νομιμοποίησης της ΕΕ.

Σημαντικό ρόλο στον εκδημοκρατισμό της ΕΕ έπαιξαν και οι αναθεωρητικές Συνθήκες όπως περιγράφονται στο τέταρτο κεφάλαιο. Από τη Συνθήκη της Ρώμης και την ίδρυση της ΕΟΚ έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την Ευρώπη των 28 κρατών – μελών, έχουν γίνει προσπάθειες μείωσης του Δημοκρατικού Ελλείμματος και εκδημοκρατισμού της ΕΕ.

Στο τέλος της παρούσας εργασίας, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο είναι δημοκρατική η λειτουργία της ΕΕ. Ο βαθμός αποτελεσματικότητάς της, η ανταπόκρισή της στα οράματα των πολιτών θα καθορίσει και τις προοπτικές της. Είναι γεγονός ότι υπάρχει μία «κρίση νομιμοποίησης» αλλά, από την άλλη, πέρα από τις όποιες ατέλειές της, σίγουρα και η Ευρώπη αποτελεί μια παγκόσμια δύναμη ικανή να προστατεύσει τις αρχές και τις αξίες της και να δημιουργεί μηχανισμούς αλληλεγγύης για την καλύτερη προστασία των ευρωπαίων πολιτών.

Κεφάλαιο 1. Η έννοια της Δημοκρατίας και η εφαρμογή της στην ΕΕ.

1.1 Η έννοια της Δημοκρατίας

Η Δημοκρατία αποτελεί ένα από τα αρχαιότερα πολιτικά συστήματα διακυβέρνησης, με τις ρίζες της να εμφανίζονται στην Αρχαία Αθήνα και τη Ρώμη τον 5ο αιώνα πΧ.

Ετυμολογικά η δημοκρατία προέρχεται από τις λέξεις δήμος (λαός) και κρατεί (εξουσιάζει), που σημαίνει ότι ο λαός ασκεί την εξουσία μέσα από ένα σύστημα διαμόρφωσης των συλλογικών αποφάσεων σε περιβάλλον ισότητας και ανοιχτής διαβούλευσης (Hague – Harrop, 2005, σελ. 80).

Η αρχή της Δημοκρατίας δεν μπορεί να αμφισβητηθεί και να παραβιαστεί. Ο σεβασμός της εξασφαλίζει την διατήρηση της συνταγματικής ταυτότητας ενός κράτους και θεμέλιό της είναι η διασφάλιση της λαϊκής κυριαρχίας. (Πλιάκος, 2012, σελ 71).

Δεν υπάρχει ένας καθολικός ορισμός της δημοκρατίας και αυτό γιατί δεν υπάρχει ένα πρότυπο δημοκρατίας ως παγκόσμιο σύστημα διακυβέρνησης, το οποίο να γίνεται αντιληπτό από όλους το ίδιο. Όλες οι θεωρίες όμως, συγκλίνουν στο γεγονός ότι η εξουσία είναι στα χέρια του λαού, ο οποίος καθορίζει την μορφή και την οργάνωση του πολιτεύματός του (Καρβούνης, 2004, σελ 281).

Ως έννοια έχει ερμηνευτεί ποικιλοτρόπως, τόσο από τους αρχαίους φιλοσόφους, όσο και από τους νεώτερους θεωρητικούς. Ενδεικτικά, ο Αριστοτέλης συνόψισε τη βάση της αρχής της δημοκρατίας ως την *«εκ περιτροπής διαδοχή όλων στην εξουσία».* Από την άλλη πλευρά, ένας από τους νεότερους οικονομολόγους, ο Σουμπέτερ αναφέρει ότι « *Δημοκρατία σημαίνει αποκλειστικά ότι ο λαός έχει τη δυνατότητα να απορρίπτει ή να αποδέχεται τους ανθρώπους που τον κυβερνούν* ». Κατά τους Hague & Harrop, καθώς η δημοκρατία εξαπλώνεται στον παγκόσμιο χώρο, αποκτά όλο και μεγαλύτερο φάσμα και περισσότερες μορφές. (Hague – Harrop, 2005, σελ. 80 - 81)

Χαρακτηριστικά η δυναμική της παρουσία αποδεικνύεται παρατηρώντας τον τρόπο εξέλιξης και εξάπλωσής της στο πέρασμα των χρόνων. Στην αρχαιότητα συναντάμε την άμεση δημοκρατία, η οποία βασίζεται στην ιδέα της αυτοκυβέρνησης. Είναι ένας τύπος διακυβέρνησης κατά τον οποίο οι πολίτες συναθροίζονται αυτοπροσώπως, προκειμένου να λάβουν συλλογικές

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

αποφάσεις για ζητήματα που τους απασχολούν μέσα σε ένα περιβάλλον ισότητας και διαβούλευσης. Με αυτόν τον τρόπο καταργείται η διάκριση μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνουμένων. Κατά την άμεση δημοκρατία το κράτος και η κοινωνία γίνονται ένα. Η σύγχρονη δημοκρατία χαρακτηρίζεται από δύο στοιχεία: την αντιπροσωπευτική και τη φιλελεύθερη διάστασή της.

Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία σε αντίθεση με την άμεση δημοκρατία έχει ως κύριο χαρακτηριστικό την αιρετή διακυβέρνηση. Οι πολίτες, δηλαδή, εκλέγουν τους αντιπροσώπους τους, προκειμένου να λαμβάνουν αυτοί πλέον τις συλλογικές αποφάσεις για λογαριασμό τους. Αίρεται, άρα, η έννοια της αυτοκυβέρνησης και αντικαθίσταται από την εκλογική διαδικασία, μέσα από την οποία οι πολίτες με την ψήφο τους εκλέγουν τους εκπροσώπους τους, προκειμένου αυτοί πλέον να ασκήσουν πολιτική εξουσία.

Από την άλλη πλευρά, η φιλελεύθερη διάσταση της σύγχρονης δημοκρατίας θέτει, κατά τους Hague & Harrop, έναν περιορισμό στην έννοια της λαϊκής κυριαρχίας. Επιδιώκει να συνδυάσει την εξουσία των δημοκρατικών κυβερνήσεων με το στοιχείο της επιβολής περιορισμών στο πεδίο δράσης τους. Το πεδίο δράσης, δηλαδή, της δημοκρατίας περιορίζεται από την συνταγματική κατοχύρωση ελευθεριών τις οποίες η ίδια ανέδειξε, όπως η προάσπιση των ατομικών δικαιωμάτων, η ελευθερία της συλλογικής διαβούλευσης, το δικαίωμα της ατομικής ιδιοκτησίας, η ανεξιθρησκία και η ελευθερία του λόγου.

1.2 Ο δημοκρατικός χαρακτήρας της ΕΕ

Ο τρόπος λειτουργίας και ανάπτυξης της ΕΕ στηρίζεται στη δημοκρατική αρχή. Ωστόσο, μια σημαντική διαφορά της παραδοσιακής έννοιας της δημοκρατίας με την ενωσιακή έννοιά της είναι ότι η παραδοσιακή έννοια αναγορεύει τον λαό - δήμο σε κύριο υποκείμενο και πηγή εξουσίας, όπως αναδεικνύεται μέσα από τη φράση του Abraham Lincoln *"Government of the people, by the people and for the people"*, ενώ στη δεύτερη περίπτωση η υπερεθνική ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι απόρροια διεθνούς συνθήκης και συνεπώς της βούλησης των κρατών μελών (Πλιάκος, 2012, σελ 69).

Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφορά στην δημοκρατική αρχή έχουμε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣΕΕ «*η ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των*

θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη» (Πλιάκος, 2012, σελ 69).

Αργότερα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καθιερώθηκαν για πρώτη φορά οι αξίες της ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της ΣΕΕ *« Η ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες» (*Πλιάκος, 2012, σελ 54).

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η δημοκρατία ως αξία της ένωσης εκλαμβάνει τις εξής μορφές (Π.Κ Ιωακειμίδης, 2008, σελ 95 - 96):

α) Της αρχής της δημοκρατικής ισότητας, σύμφωνα με την οποία όλοι οι πολίτες είναι ίσοι και *τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης* (άρθρο 9 ΣΕΕ),

β) Της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας κατά την οποία οι πολίτες έχουν δικαίωμα να συμμετέχουν στις δημοκρατικές διαδικασίες της Ένωσης και εκπροσωπούνται άμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ παράλληλα αναγνωρίζεται ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων ως εκφραστών της βούλησης των πολιτών (άρθρο 10 ΣΕΕ).

Χαρακτηριστική είναι η διατύπωση στη διάταξη του άρθρου 14 της ΣΕΕ κατά την οποία «*το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης*». Ο δημοκρατικός έλεγχος, δηλαδή, των πράξεων ή παραλείψεων των κυβερνώντων εξασφαλίζεται μέσα από τον πολιτικό έλεγχο που ασκούν οι αντιπρόσωποι των πολιτών μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

γ) Της αρχής της συμμετοχικής δημοκρατίας, η οποία μεταξύ άλλων θεσπίζει το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας ενός εκατομμυρίου πολιτών, οι οποίοι μπορούν να υποβάλουν προτάσεις στην Επιτροπή σε θέματα που αυτοί κρίνουν αναγκαία.

Και οι τρεις μορφές δημοκρατίας αποτελούν το θεμέλιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Κεφάλαιο 2. Το θεσμικό σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ

2.1 Ανάλυση θεσμικού συστήματος

Με τον όρο «θεσμικό σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ» εννοούμε το πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργούν και ασκούν τις αρμοδιότητές τους τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Οι ιδρυτικές Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) αποτυπώνουν πολυάριθμα θεσμικά όργανα δίνοντας προτεραιότητα στα δικαιοπαραγωγικά όργανα, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή με επακόλουθα τα δικαιοδοτικά όργανα, όπως το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο (Μαραβέγιας – Τσινισιζελής, 2007, σελ 165)

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγονται σημαντικές θεσμικές καινοτομίες στο πολιτικό σύστημα και στις λειτουργίες της ΕΕ. Όπως αναφέρει και ο Ιωακειμίδης, η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι μια «θεσμικού περιεχομένου» Συνθήκη, η οποία επιχειρεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και τη δημοκρατικότητα της ΕΕ (Π.Κ Ιωακειμίδης, 2008, σελ 53).

Το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης «*αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της, στην επιδίωξη των στόχων της, στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της, των συμφερόντων των πολιτών της και των συμφερόντων των κρατών μελών, καθώς και στη διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και των δράσεών της*» (άρθρο 13 ΣΕΕ).

Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο της ΣΕΕ τα θεσμικά όργανα της ένωσης είναι:

α) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

β) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

γ) το Συμβούλιο

δ) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

ε) το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

στ) η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ζ) το Ελεγκτικό Συνέδριο

Κατά τον Στεφάνου, από την πλευρά της συγκρότησής τους, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης κατατάσσονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: τα διακυβερνητικά/διακρατικά όργανα και τα υπερεθνικά/υπερκρατικά όργανα (Μαραβέγιας – Τσινισιζελής, 2007, σελ 165).

Στην πρώτη κατηγορία συγκαταλέγονται τα όργανα, τα οποία συγκροτούνται από εκπροσώπους των κρατών μελών της Ένωσης, όπως είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών. Στα όργανα αυτά οι εκπρόσωποι των κρατών – μελών εκφράζουν τα εθνικά τους συμφέροντα. Υπερεθνικά/υπερκρατικά όργανα χαρακτηρίζονται αυτά τα οποία δεν συγκροτούνται από εκπροσώπους των κρατών μελών και έχουν αυτονομία βούλησης απέναντι στις εθνικές κυβερνήσεις εκφράζοντας έτσι τα συμφέροντα της Ένωσης. Το κατ' εξοχήν υπερεθνικό όργανο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, του οποίου τα μέλη εκλέγονται απευθείας από τους λαούς των κρατών – μελών και όχι από τις κυβερνήσεις. Στην κατηγορία αυτή συγκαταλέγονται επίσης και όργανα των οποίων τα μέλη διορίζονται μεν με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών – μελών ή με πλειοψηφικές αποφάσεις του Συμβουλίου, αλλά κατά την άσκηση των καθηκόντων τους τα μέλη αυτά δεν ενεργούν ως εκπρόσωποι των χωρών τους. Τέτοια θεσμικά όργανα είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ε.Ε, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο (Μαραβέγιας – Τσινισιζελής, 2007, σελ 166).

Κατά τη διαδικασία της ολοκλήρωσης οι σχέσεις και οι ισορροπίες μεταξύ των οργάνων, καθώς και οι αρμοδιότητές τους, άλλαξαν σημαντικά. Από την ίδρυσή τους οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες διέθεταν υπερεθνικά/υπερκρατικά θεσμικά χαρακτηριστικά τα οποία, σύμφωνα με τον Στεφάνου, τις διαφοροποιούσαν από τους διεθνείς/διακρατικούς οργανισμούς. Βέβαια τα υπερεθνικά και τα διακυβερνητικά στοιχεία συνυπήρχαν, αφού στη δεκαετία του 1950 οι Συνθήκες προέβλεπαν ένα ενιαίο και σχετικά απλό σύστημα συγκρότησης πολιτικής, το οποίο έγινε γνωστό με την ονομασία «κοινοτική μέθοδος λήψης αποφάσεων» (Nugent, 2012, σελ 412). Κατά το σύστημα αυτό, το υπερεθνικό όργανο η Επιτροπή πρότεινε, το Κοινοβούλιο παρείχε τη γνώμη του και το διακυβερνητικό όργανο το Συμβούλιο αποφάσιζε.

Οι συνεχείς όμως αναθεωρήσεις των συνθηκών είχαν ως αποτέλεσμα να μετατραπεί η κοινοτική μέθοδος από ένα σύστημα, το οποίο βασιζόταν πρωτίστως στο δίδυμο Επιτροπή – Συμβούλιο, σε ένα σύστημα, το οποίο βασίζεται στο τρίγωνο Επιτροπή –Συμβούλιο – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι αποφάσεις της ΕΕ λαμβάνονται εντός αυτού του θεσμικού τριγώνου και οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται από τις Συνθήκες.

2.2 Λειτουργίες των θεσμικών οργάνων και ο βαθμός δημοκρατικότητάς τους

Τα όργανα της ΕΕ, τα οποία στις Συνθήκες αποκαλούνται «θεσμοί», είναι οι πρωταγωνιστές της Ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Η δομή και η λειτουργία τους διαμορφώνονται συνεχώς υπό την επίδραση δυνάμεων και γεγονότων που βρίσκονται σε διαρκή εξέλιξη (Nugent, 2012, σελ. 35).

Ο ρόλος, οι αρμοδιότητες και η δημοκρατική λειτουργία σε καθένα από τα θεσμικά όργανα εξετάζονται συνοπτικά παρακάτω, ανάλογα με τη σειρά κατά την οποία παρεμβαίνουν στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων της Ένωσης (Μούσης, 2001, σελ 32).

- **Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμπεριελήφθη για πρώτη φορά στις Κοινοτικές Συνθήκες με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986, όπου καθορίστηκε η σύνθεσή του και ορίστηκε η συχνότητα των συνεδριάσεων σε δύο συνεδριάσεις ετησίως. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 επισημοποίησε τον ρόλο του στο θεσμικό μηχανισμό της ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιστά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πλέον πλήρες θεσμικό όργανο της ΕΕ όπου σύμφωνα με το άρθρο 15 ΣΕΕ «*Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες. Δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία*.»[1]

Σε ό, τι αφορά τη σύνθεσή του, η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων, καθώς και από τον Πρόεδρό του και τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Συνέρχεται δύο φορές το εξάμηνο συγκαλούμενο από τον Πρόεδρό του, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία για δυόμισι έτη και η θητεία του είναι άπαξ ανανεώσιμη (άρθρο 15 ΕΣΕΕ).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελεί περισσότερο όργανο γενικής πολιτικής ώθησης, παρά όργανο λήψης αποφάσεων, κατά τη νομική έννοια του όρου. Οι αρχηγοί των κρατών – μελών δεν υιοθετούν νομικές πράξεις δεσμεύοντας τα κράτη – μέλη και οι διαβουλεύσεις τους καταλήγουν στη δημοσίευση κοινών δηλώσεων για τις μελλοντικές ενέργειες της Ευρώπης.

Η δύναμή του έγκειται στην έλλειψη γραφειοκρατίας και τυπικότητας που επιτρέπουν τη δημιουργία ενός συναδελφικού πνεύματος μεταξύ των πολιτικών ηγετών της Ευρώπης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όντας ένας θεσμός που ξεφεύγει από τις τυπικές τεχνικές διαδικασίες,

[1] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.3.6.pdf

μπορεί συχνά να προωθήσει τα δύσκολα πολιτικά και οικονομικά θέματα που κωλυσιεργούν σε επίπεδο Υπουργών.

Το δημοκρατικό πνεύμα διαφαίνεται στο γεγονός ότι πάνω από όλα είναι ένας χώρος, όπου οι ηγέτες των κρατών μελλών ανταλλάσσουν ελεύθερα και άτυπα τις απόψεις τους, τόσο σε θέματα πολιτικού συντονισμού, όσο και σε Ευρωπαϊκά θέματα (Μούσης, 2001, σελ 32).

- **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι η κύρια δύναμη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Όπως αναφέρει ο Nugent, βρίσκεται στη καρδιά του συστήματος της ΕΕ και πρωταγωνιστεί σε όλα τα επίπεδα και τους τομείς λήψης αποφάσεων. Είναι το εκτελεστικό όργανο της ΕΕ, καθότι λαμβάνει αποφάσεις για τις πολιτικές και στρατιωτικές κατευθύνσεις της ΕΕ, όπως ρητά αναφέρεται στη παρ.1 του άρθρου 17 ΣΛΕΕ. Στην κορυφή της ιεραρχίας της Επιτροπής βρίσκεται μια ομάδα 28 Επιτρόπων (ένας επίτροπος από κάθε χώρα της ΕΕ), οι οποίοι επιτελούν το έργο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προασπίζοντας το συμφέρον της ΕΕ και όχι τα εθνικά τους συμφέροντα. Η ομάδα αυτή είναι επίσημα γνωστή ως «Σώμα των Επιτρόπων».

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, κάθε πέντε χρόνια το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα των εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για τη θέση του Προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν (Nugent, 2012, σελ. 167). Το γεγονός ότι συνδέεται η διαδικασία επιλογής του Προέδρου της Επιτροπής με τα αποτελέσματα των εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δίνει μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμότητα στον Πρόεδρο της Επιτροπής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπόκειται στο δημοκρατικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο έχει το δικαίωμα να εγκρίνει ή να παύει ολόκληρη την πολιτική ηγεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Επιτροπή πρέπει επίσης να υποβάλλει τακτικά εκθέσεις στο Κοινοβούλιο, μεταξύ άλλων, ετήσια συγκεντρωτική έκθεση και έκθεση για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Η Επιτροπή θεωρείται κεντρικό και ζωτικής σημασίας θεσμικό όργανο το οποίο, αν και θεωρείται τυπικά ανεξάρτητο όργανο, αντλεί παρ' αυτά την νομιμοποίησή της από τα κράτη μέλη στο βαθμό που λαμβάνει υπόψη της τις προτιμήσεις τους και ενεργεί ως «εντολοδόχος τους» (Στεφάνου, 2017 σελ. 91).

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

- **Το Συμβούλιο Υπουργών**

Το Συμβούλιο Υπουργών αποτελεί το θεσμικό όργανο εκπροσώπησης των κρατών – μελών της ΕΕ, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα στις Εθνικές Κυβερνήσεις να επηρεάζουν και να διατηρούν κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση των πολιτικών της ΕΕ. Το Συμβούλιο λαμβάνει τη νομιμοποίησή του μέσα από τις εθνικές κυβερνήσεις των κρατών – μελών. Ανεπίσημα είναι γνωστό και ως Συμβούλιο της ΕΕ. Στο πλαίσιό του, συναντώνται υπουργοί από κάθε χώρα της ΕΕ προκειμένου να θεσπίσουν νόμους και να συντονίσουν τις πολιτικές τους.[2]

Το Συμβούλιο είναι ουσιαστικά το όργανο λήψης αποφάσεων πολιτικών και νομοθεσίας της ΕΕ. Ανάλογα με τον τομέα πολιτικής και το είδος των αποφάσεων που καλείται να λάβει, εξαρτάται και ο βαθμός συνεργασίας του με την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Τις περισσότερες φορές διαπραγματεύεται και εκδίδει νομοθετικές πράξεις από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, γνωστή και ως συναπόφαση, καθιστώντας με αυτόν τον τρόπο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συννομοθέτη. Το Συμβούλιο συνεργάζεται επίσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο βαθμό που εγκρίνουν από κοινού τον Ευρωπαϊκό Προϋπολογισμό ενισχύοντας έτσι τη δημοκρατική τους λειτουργία.

Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 16 της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ψηφοφορία στους κόλπους του Συμβουλίου γίνεται με την διαδικασία της ειδικής πλειοψηφίας ή αλλιώς διπλής πλειοψηφίας, σύμφωνα με την οποία, όταν το Συμβούλιο αποφασίζει κατόπιν πρότασης της Επιτροπής ή του Ύπατου Εκπροσώπου, η πλειοψηφία πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον 55% των κρατών – μελών που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της ΕΕ. Με το σύστημα αυτό υποστηρίζεται ότι θα ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων από το Συμβούλιο. Για θέματα όμως που θεωρούνται ευαίσθητα από τα κράτη - μέλη, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα[3].

Αναφορικά με την Προεδρία του Συμβουλίου, υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η πρακτική της «τρόικα». Ομάδα τριών κρατών – μελών θα ασκεί εκ περιτροπής την προεδρία για διάστημα δεκαοκτώ μηνών. Αυτό σημαίνει ότι επί έξι μήνες κάθε μέλος της ομάδας θα προεδρεύει όλων των συνθέσεων του Συμβουλίου, εκτός των συνθέσεων του Συμβουλίου των Εξωτερικών υποθέσεων. Η εναλλαγή αυτή της προεδρίας μειώνει το δημοκρατικό έλλειμμα

[2] http://www.consilium.europa.eu/el/home/
[3] http://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/voting-system/

δίνοντας την ευκαιρία σε κάθε κράτος να προωθήσει τις δικές του πολιτικές και τα συμφέροντά του και παράλληλα δημιουργεί κλίμα συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

- **Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**

Η ιστορία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ξεκινά με την Κοινή Συνέλευση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), η οποία κατέστη κοινή συνέλευση και των τριών υπερεθνικών ευρωπαϊκών κοινοτήτων που υπήρχαν τότε, χωρίς όμως κανένα πολιτικό ρόλο. Η συνέλευση απέκτησε στη συνέχεια την ονομασία «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».

Από το 1979, οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία για περίοδο πέντε ετών, για να εκπροσωπούν τα συμφέροντα των λαών σε σχέση με τη λήψη αποφάσεων εκ μέρους της ΕΕ και για να διασφαλίζουν ότι τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ λειτουργούν δημοκρατικά. Στη σημερινή του μορφή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει 751 βουλευτές εκλεγμένους στα 28 κράτη μέλη της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 14 ΣΛΕΕ οι έδρες κατανέμονται μεταξύ των κρατών σύμφωνα με την αρχή της «φθίνουσας αναλογικότητας», το οποίο σημαίνει ότι οι χώρες με μεγαλύτερο πληθυσμό διαθέτουν περισσότερες έδρες από τις μικρότερες χώρες, αλλά και ότι οι μικρότερες χώρες διαθέτουν μεγαλύτερο αριθμό εδρών, σε σχέση με εκείνον που θα διέθεταν εάν εφαρμοζόταν αυστηρή αναλογικότητα.

Με την πάροδο του χρόνου, το θεσμικό αυτό όργανο, το οποίο είναι το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο θεσμικό όργανο της ΕΕ, γνώρισε βαθιές αλλαγές και απέκτησε σημαντικές νομοθετικές, δημοσιονομικές και εποπτικές εξουσίες, οι οποίες του επιτρέπουν να χαράσσει, από κοινού με τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών στο Συμβούλιο, την κατεύθυνση προς την οποία κινείται το ευρωπαϊκό εγχείρημα. Σε αυτό το πλαίσιο, το Κοινοβούλιο έχει επιδιώξει να προωθήσει τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα – όχι μόνο στην Ευρώπη αλλά σε όλο τον κόσμο[4].

Ο δημοκρατικός έλεγχος που ασκεί στο Συμβούλιο και την Επιτροπή αποτελεί σημαντική παράμετρο στον τρόπο λειτουργίας του, ο οποίος στοχεύει στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος. Ειδικότερα, η Επιτροπή και η Προεδρία του Συμβουλίου είναι υποχρεωμένες να κάνουν προγραμματικές δηλώσεις κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους.

[4] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/

- **Το Δικαστήριο της ΕΕ**

Από την ίδρυσή του, το 1952, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ως αποστολή να εξασφαλίζει "την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή" των Συνθηκών.

Στο πλαίσιο της αποστολής αυτής το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- φροντίζει για την εκ μέρους των κρατών μελών τήρηση των υποχρεώσεών τους από τις Συνθήκες,
- ερμηνεύει το δίκαιο της Ένωσης κατόπιν υποβολής αιτήσεως εκ μέρους των εθνικών δικαστών.

Με τον τρόπο αυτό αποτελεί τη δικαστική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και φροντίζει, σε συνεργασία με τα δικαστήρια των κρατών μελών, για την ομοιόμορφη εφαρμογή και ερμηνεία του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επηρεάζοντας σημαντικά την κατεύθυνση και το ρυθμό της διαδικασίας ολοκλήρωσης, εκδίδοντας πολλές αποφάσεις με σημαντικές συνέπειες τόσο για τις πολιτικές, όσο και για τους θεσμούς (πχ απόφαση Van Gend en Loos και Costa κατά ENEL).

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιλαμβάνει τρία δικαιοδοτικά όργανα: το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της ΕΕ[5].

Τα Δικαστήρια της ΕΕ είχαν θέση μείζονος σημασίας στην εδραίωση της έννομης τάξης της ΕΕ λόγω του ρόλου τους ως συνταγματικού δικαστηρίου, ως ανώτατου δικαστηρίου και ως διοικητικού δικαστηρίου (Nugent, 2012 σελ. 326) .

Οι αποφάσεις του αντικατοπτρίζουν το κύρος του κοινοτικού δικαίου. Με τις αποφάσεις και τις ερμηνείες του, το Δικαστήριο προωθεί την ανάπτυξη ενός κοινοτικού δικαίου που επιβάλλεται στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς, στα κράτη – μέλη, στα εθνικά δικαστήρια και στους απλούς πολίτες. Γι’ αυτό το Δικαστήριο παίζει μεγάλο ρόλο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση (Μούσης, 2001, σελ. 44).

[5] https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/el/

- **Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα**

Η ΕΚΤ είναι ένα από τα επίσημα θεσμικά όργανα της ΕΕ και αποτελεί τον πυρήνα του Ευρωσυστήματος, καθώς και του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού για την τραπεζική εποπτεία. Είναι η κεντρική τράπεζα των 19 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν υιοθετήσει το ευρώ. Βασικό καθήκον της είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών στη ζώνη του ευρώ και, ως εκ τούτου, η διαφύλαξη της αγοραστικής δύναμης του ενιαίου νομίσματος.

Ως αρμοδιότητες έχει α) να καθορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές και να λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις για την εκπλήρωση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ και στο Ευρωσύστημα, β) να χαράσσει νομισματική πολιτική για τη ζώνη του ευρώ, λαμβάνοντας αποφάσεις σχετικά με τους στόχους της νομισματικής πολιτικής, τα βασικά επιτόκια, την προσφορά διαθεσίμων στο Ευρωσύστημα, καθώς και τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή των εν λόγω αποφάσεων και γ) σε σχέση με τις νέες αρμοδιότητες της ΕΚΤ στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας, να εκδίδει αποφάσεις, όσον αφορά το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνονται οι εποπτικές αποφάσεις και να εγκρίνει πλήρη σχέδια αποφάσεων που προτείνει το Εποπτικό Συμβούλιο βάσει της διαδικασίας μη διατύπωσης αντίρρησης.

Η ΕΚΤ, ως ανεξάρτητο θεσμικό όργανο που είναι, έχει τη διακριτική ευχέρεια να χρησιμοποιεί τα μέσα που διαθέτει, όπως κρίνει σκόπιμο, προκειμένου να εκτελεί τα καθήκοντά της και να εκπληρώνει την εντολή που της έχει ανατεθεί.

Η ανεξάρτητη λειτουργία της θέτει ζήτημα δημοκρατικής νομιμοποίησής της και για το λόγο αυτό υπόκειται σε αυστηρές απαιτήσεις λογοδοσίας έναντι των Ευρωπαίων πολιτών και των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους (Πλιάκος, 2012, σελ 234).

- **Άλλα θεσμικά όργανα**

1.Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα ανεξάρτητο θεσμικό όργανο που σκοπό έχει να ελέγχει τα οικονομικά της ΕΕ. Απαριθμεί τόσα μέλη όσα και τα κράτη- μέλη της ΕΕ, τα οποία διορίζονται από το Συμβούλιο Υπουργών ύστερα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ως ο ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συμβάλλει στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΕ, προάγει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια και ενεργεί ως ο ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της ΕΕ.

Ο ρόλος που διαδραματίζει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος είναι πολύ σημαντικός, αφού προειδοποιεί για τους κινδύνους, παρέχει διασφάλιση και καθοδηγεί τους υπευθύνους για τη χάραξη πολιτικής της ΕΕ ως προς τους τρόπους βελτίωσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, εξασφαλίζοντας ότι οι πολίτες της ΕΕ ενημερώνονται για τον τρόπο με τον οποίο δαπανώνται τα χρήματά τους. Με αυτόν τον τρόπο το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας και βιωσιμότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποτελεί συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ. Απαριθμεί 350 μέλη τα οποία προτείνονται από τις κυβερνήσεις των κρατών – μελών και διορίζονται από το Συμβούλιο Υπουργών με ανανεώσιμη πενταετή θητεία. Τα μέλη αυτά αποτελούν εκπροσώπους των εργοδοτών, των εργαζομένων και των ομάδων κοινωνικών συμφερόντων της ΕΕ.

Οι δύο κύριες λειτουργίες που επιτελεί είναι: α) Από τη μια μεριά είναι ένας χώρος διαλόγου όπου συγκεντρώνονται εκπρόσωποι κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων, προκειμένου να ανταλλάξουν απόψεις και ιδέες και β) από την άλλη αποτελεί ένα γνωμοδοτικό όργανο, το οποίο δίνει, αφενός τη δυνατότητα στις ομάδες συμφερόντων να εκφράσουν τις απόψεις τους πάνω σε νομοθετικές πράξεις της ΕΕ και να λειτουργήσουν ως γέφυρα ανάμεσα στα όργανα λήψης αποφάσεων και στους πολίτες, αφετέρου όμως παρέχει περιορισμένες δυνατότητες στις ομάδες αυτές να επηρεάσουν την πολιτική και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ[6].

Ενώ η ΕΟΚΕ δημιουργήθηκε ως ανάγκη των καιρών προκειμένου οι ομάδες κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων να αποκτήσουν ένα βήμα διαλόγου, στο οποίο να μπορούν να εκφράζουν τις απόψεις τους, με την πάροδο των χρόνων και τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, η εξουσία της περιορίστηκε. Σε αυτό συνέβαλε το γεγονός ότι δεν είναι ξεκάθαρος ο ρόλος της ως όργανο εκπροσώπησης των ομάδων συμφερόντων ή ως γνωμοδοτική επιτροπή, που σκοπό είχε να βελτιώσει την ποιότητα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

[6] https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_el

3.Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ) είναι ένα ακόμα συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ. Συγκροτήθηκε το 1994 μετά από πιέσεις για τη συγκρότηση ενός οργάνου που θα ασχολείται με την περιφερειακή διάσταση των κοινοτικών υποθέσεων στο βαθμό που πλέον υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στον πλούτο και στα εισοδήματα των κρατών – μελών, καθώς επίσης γίνεται επιτακτική η ανάγκη της προσέλκυσης πόρων.

Όπως και η ΕΟΚΕ, απαριθμεί 350 μέλη τα οποία διορίζονται από το Συμβούλιο Υπουργών για τετραετή ανανεώσιμη θητεία μετά από πρόταση των κρατών – μελών. Όπως οι Συνθήκες ορίζουν, τα μέλη της ΕτΠ είναι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης. Οι αντιπρόσωποι αυτοί μπορούν να διατυπώνουν τη γνώμη τους σχετικά με τη νομοθεσία της ΕΕ που αφορά τις περιφέρειες που αντιπροσωπεύουν, ενώ παράλληλα δίνεται η δυνατότητα στις περιφέρειες και στους δήμους να διατυπώνουν επίσημα τη γνώμη τους και να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις τους.

Η επιρροή της ΕτΠ φαίνεται να μην ανταποκρίνεται στο σκοπό ίδρυσής της, στο βαθμό που εκπρόσωποι των τοπικών και περιφερειακών αρχών, ιδίως των χωρών με ισχυρές δομές περιφερειακής διοίκησης, διαθέτουν και άλλους τρόπους παρέμβασης στη διαχείριση και την αξιολόγηση των πολιτικών που τους αφορούν, όπως το Συμβούλιο Υπουργών, αλλά και από το γεγονός ότι κατέχουν μεγαλύτερο αριθμό αντιπροσώπων σε σχέση με τις χώρες με λιγότερο αποκεντρωμένη διοικητική δομή, καθιστώντας έτσι την ΕτΠ ως ένα ακόμα από τα πολλά μέσα που διαθέτουν οι ομάδες συμφερόντων για να ακουστεί η φωνή τους στην Ευρώπη (Nugent, 2012, σελ. 334).

2.3 Ανάλυση νομοθετικών διαδικασιών της ΕΕ

Οι εξουσίες που ασκούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, καθώς επίσης και ο καθορισμός του τρόπου λήψης των αποφάσεων, περιγράφεται στις ιδρυτικές Συνθήκες, σύμφωνα με τον οποίο η Επιτροπή προτείνει, το Κοινοβούλιο διατυπώνει γνώμη, το Συμβούλιο αποφασίζει και το Δικαστήριο ερμηνεύει. Καθώς όμως η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση προχωράει και οι αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων επεκτείνονται, εξελίσσονται και διαφοροποιούνται και οι νομοθετικές

διαδικασίες της ΕΕ, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση των αποφάσεων που καλούνται να πάρουν τα όργανα της ΕΕ.

Η ΕΕ διαθέτει τρεις νομοθετικές διαδικασίες: τη διαδικασία διαβούλευσης, τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (ή διαδικασία συναπόφασης) και τη διαδικασία της έγκρισης (ή σύμφωνης γνώμης) (Nugent, 2012, σελ. 429.)

- ✓ Η διαδικασία της διαβούλευσης είναι μια ειδική νομοθετική διαδικασία, η οποία δεν αφορά μόνο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και άλλα θεσμικά όργανα, όπως την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών (Πλιάκος, 2012, σελ. 249). Το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας αυτής έχει μειωθεί αρκετά λόγω της αναβάθμισης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εξακολουθεί όμως να εφαρμόζεται ακόμα σε τομείς, όπως κοινωνική πολιτική, φορολογική πολιτική, πολιτική σε θέματα σε θέματα δικαιοσύνης κλπ (Nugent, 2012, σελ432). Σύμφωνα με τη διαδικασία της διαβούλευσης, το μόνο όργανο που λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις είναι το Συμβούλιο, αφού πρώτα λάβει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία είναι συμβουλευτική. Το Κοινοβούλιο μπορεί να απορρίψει, να εγκρίνει ή να τροποποιήσει την προτεινόμενη νομοθετική πράξη, αλλά το Συμβούλιο δεν δεσμεύεται νομικά να λάβει υπόψη τη γνώμη του Κοινοβουλίου. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι το Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει μια πράξη χωρίς πρώτα να έχει πάρει την απαιτούμενη γνώμη του Κοινοβουλίου (Πλιάκος, 2012, σελ. 250).
- ✓ Η συνήθης νομοθετική διαδικασία, η οποία μέχρι να τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας ήταν γνωστή ως διαδικασία συναπόφασης. Με το άρθρο 294 ΣΛΕΕ η συνήθης νομοθετική διαδικασία *«συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής».* Η διαδικασία αυτή, όπως περιγράφεται στο άρθρο 294 της Συνθήκης, περιλαμβάνει τρεις αναγνώσεις και είναι αρκετά πολύπλοκη. Ωστόσο τα τρία όργανα με συμφωνίες μεταξύ τους προσπαθούν να επιτύχουν την όσο το δυνατό νωρίτερα επίτευξη συμφωνίας (Πλιάκος, 2012, σελ. 248). Η μεγάλη αλλαγή που επέφερε η διαδικασία αυτή είναι ότι έθεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο, συναποφασίζοντας και θεσπίζοντας από κοινού την πλειονότητα της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας.
- ✓ Η διαδικασία έγκρισης ή αλλιώς διαδικασία σύμφωνης γνώμης απαιτεί την έγκριση των προτεινόμενων μέτρων και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Κατά τη διαδικασία αυτή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να ασκήσει βέτο, αλλά δεν μπορεί να κάνει τροποποιήσεις επί των προτεινόμενων προτάσεων. Για το λόγο αυτό, η διαδικασία αυτή δεν αφορά νομοθετικές πράξεις. Συνήθως, αφορά το «*δικαίωμα αποχώρησης από την Ένωση, τη σύναψη διεθνών συμφωνιών από την Ένωση, τη θέσπιση ενισχυμένης συνεργασίας και την προσφυγή στη ρήτρα ευελιξίας*» (Πλιάκος, 2012, σελ 250)

Κεφάλαιο 3. Δημοκρατικό Έλλειμμα – Διαστάσεις

3.1 Έννοια Δημοκρατικού Ελλείμματος

Στο ξεκίνημα της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης τη δεκαετία του 1950 οι δημοκρατικές εγγυήσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας βασίστηκαν ουσιαστικά στην αποδοχή και στη συναίνεση των πολιτών για τις ευρωπαϊκές επιλογές που είχαν οι εθνικοί τους ηγέτες.

Τη δεκαετία του 1990 η συναίνεση αυτή άρχισε να αποδυναμώνεται. Παρά τα επιτυχή αποτελέσματα στον τομέα της ενοποίησης, δεν κατέστη εφικτή η ανάδειξη μιας κοινής ταυτότητας μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών. Η ουσιαστική μέριμνα μέσα στους κόλπους της Ένωσης αποσκοπούσε στη δημιουργία και την παραγωγική λειτουργία ενός διοικητικού μηχανισμού και όχι τόσο στη κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού.

Έχουν ασκηθεί πολλές κριτικές αναφορικά με την κατάσταση της δημοκρατίας στο επίπεδο της ΕΕ και κατά πόσο η ΕΕ ανταποκρίνεται στο δημοκρατικό πρότυπο. Ο όρος που χρησιμοποιείται για να εκφράσει αυτή την κριτική είναι το «Δημοκρατικό Έλλειμμα».

Το δημοκρατικό έλλειμμα είναι ένας όρος που χρησιμοποιείται, κυρίως, για να τονιστεί ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεών τους στερούνται δημοκρατικής νομιμότητας, καθώς επίσης και στο γεγονός ότι οι διαδικασίες αυτές φαίνονται απρόσιτες στον απλό πολίτη, εξαιτίας της περιπλοκότητάς τους[7].

Αν και κατά τον Ιωακειμίδη, έχουν διατυπωθεί αρκετοί ορισμοί της έννοιας του Δημοκρατικού Ελλείμματος, η περισσότερο αποδεκτή και ευδιάκριτη διάστασή του είναι η χαμηλή και μειωμένη υποστήριξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης και των θεσμών από τους ευρωπαίους πολίτες (Ιωακειμίδης, 2008, σελ 93-94). Αυτό πιστοποιείται επίσης από το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στις ευρωεκλογές[8], που το Μάιο του 2014 έφτασε στο 42.6 %.

Σύμφωνα με έρευνα του Ινστιτούτου Έρευνας και κατάρτισης Ευρωπαϊκών θεμάτων (2013-2014), οι πτυχές που μπορεί να λαμβάνει το Δημοκρατικό Έλλειμμα είναι η σύγχυση των λειτουργιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων, η αδιαφάνεια και ο ανεπαρκής δημοκρατικός έλεγχος.

[7] http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=el
[8] http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/el/turnout.html

3.2 Διαστάσεις Δημοκρατικού Ελλείμματος

Ο Φραγκονικολόπουλος, στο άρθρο του «Το ζήτημα της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση» αναφέρει ότι το Δημοκρατικό Έλλειμμα εστιάζεται στο γεγονός ότι ο Ευρωπαίος πολίτης νιώθει ότι δεν ανήκει στην ΕΕ και ότι δεν μπορεί να επηρεάσει την πορεία της. Οι διαστάσεις του Δημοκρατικού Ελλείμματος είναι η θεσμική/διαδικαστική, η κανονιστική και η κοινωνικό-ψυχολογική (Φραγκονικολόπουλος, 2016).

3.2.1 Θεσμική / διαδικαστική διάσταση

Σύμφωνα με αυτή τη διάσταση, η δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ έχει αμφισβητηθεί κατά καιρούς σε σημαντικό βαθμό γιατί οι πολίτες της ΕΕ διαθέτουν ελάχιστες δυνατότητες στη χάραξη της πολιτικής, λόγω της μη ύπαρξης εκτελεστικής εξουσίας, η οποία να εκλέγεται με λαϊκή πλειοψηφία. Η μεταφορά νομοθετικών αρμοδιοτήτων από τα εθνικά κοινοβούλια στα εκτελεστικά όργανα της ένωσης δεν συνδυάστηκε με ανάλογο βαθμό δημοκρατικής ευθύνης και νομοθετικής εξουσίας από το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο. Το Δημοκρατικό Έλλειμμα εντοπίζεται δηλαδή στην αυξημένη εκτελεστική εξουσία και το μειωμένο εθνικό κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Η νομοθεσία προτείνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία δεν είναι εκλεγμένο όργανο. Οι επίτροποι οφείλουν να λειτουργούν ανεξάρτητα από τα συμφέροντα των χωρών από τις οποίες προέρχονται. Στην Επιτροπή δεν υφίσταται ουσιαστικά η έννοια της πολιτικής ευθύνης, όπως υφίσταται σε εθνικό επίπεδο με τη λειτουργία και την αντιπαράθεση κυβέρνησης – αντιπολίτευσης. Επίσης αμφισβητείται το κατά πόσο οι αποφάσεις που λαμβάνονται από υπερεθνικά όργανα, όπως η ΕΚΤ και η Επιτροπή, είναι δεσμευτικές για όλα τα κράτη μέλη, δηλαδή, κατά πόσο είμαστε διατεθειμένοι ως λαοί στο όνομα της «αποτελεσματικότητας» να θυσιάσουμε την εθνική μας κυριαρχία.

Επί της ουσίας, η Επιτροπή λειτουργεί χωρίς έλεγχο από τους πολίτες, αφού ακόμα και στη περίπτωση που κάνοντας χρήση της δυνατότητας που δίνεται από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο απαιτούμενος αριθμός πολιτών υποβάλλει αναφορά στη Επιτροπή για θέματα νομοθετικού περιεχομένου, δεν υφίσταται υποχρέωση της Επιτροπής να προχωρήσει σε νομοθετική πρωτοβουλία.

Το Συμβούλιο από την άλλη πλευρά αντιπροσωπεύει τις κυβερνήσεις που εκλέγονται από τα εθνικά εκλογικά σώματα. Η διαδικασία της ψηφοφορίας στη βάση της ειδικής πλειοψηφίας στο

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Συμβούλιο «*ενθαρρύνει την υιοθέτηση νομοθεσίας που αποφασίζονται μέσα από ένα συμβιβασμό διαφορετικών προτεραιοτήτων*» (Φραγκονικολόπουλος, 2016). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ότι τα εθνικά κοινοβούλια δεν ελέγχουν τις αποφάσεις που λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις που εκπροσωπούνται και ψηφίζουν στο Συμβούλιο.

Το μόνο όργανο που διαθέτει δημοκρατική νομιμοποίηση, αντιπροσωπεύοντας πανευρωπαϊκή πολιτική και κοινωνική πλειοψηφία είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, ακόμα και στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι ευρωεκλογές δεν έχουν άμεση επίπτωση στις αποφάσεις που αφορούν τη σύνθεση των μελών της Επιτροπής, ούτε και στις προτεραιότητες του νομοθετικού προγράμματος της ΕΕ.

Κάθε φορά που προέκυπτε μία κρίση σε ενωσιακό επίπεδο, η διαχείρισή της από τα κράτη μέλη δεν γινόταν, ούτε χωρίς να υπονομεύει τον θεσμικό τρόπο λειτουργίας της ίδιας της ένωσης, ούτε το εσωτερικό των κρατών. Τα υπερεθνικά όργανα της ΕΕ συνήθως κατέληγαν σε μία μορφή διακυβερνητικής διαχείρισης των κοινωνιών και οικονομιών με ότι αυτό περεταίρω συνεπάγεται.

3.2.2 Κανονιστική διάσταση

Η διάσταση αυτή αφορά το περιεχόμενο της χάραξης πολιτικής στην ΕΕ. Σε αντίθεση με τις σημαντικές εξουσίες της ΕΕ στο επίπεδο των πολιτικών που αφορούν την απελευθέρωση των αγορών, δεν υφίσταται θεσμική δυνατότητα από τις Συνθήκες παρέμβασής της σε ζητήματα φορολογίας και κοινωνικής οικονομίας.

Οι κυβερνήσεις έχουν δεσμευτεί να συμμορφώνονται με τους κανόνες της ΕΕ και της ευρωζώνης και να διατηρούν χαμηλά ελλείμματα και ισορροπημένους προϋπολογισμούς. Με αυτό τον τρόπο η ΕΕ παρεμβαίνει στην κοινωνική οικονομία κάθε κράτους μέλους και επηρεάζει τις διαδικασίες άσκησης της δημοκρατίας σε εθνικό επίπεδο.

Εφόσον το περιεχόμενο των πολιτικών θα διασφάλιζε σε ικανοποιητικό επίπεδο την οικονομική ανάπτυξη, δεν θα ετίθετο ζήτημα δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Το περιεχόμενο που θα έχουν οι πολιτικές της ΕΕ καθορίζεται από πολλούς παράγοντες. Από την μια υπάρχει η φιλελεύθερη προσέγγιση με την απορρύθμιση των αγορών των προϊόντων και των υπηρεσιών. Από την άλλη υπάρχει παράλληλα ένα μοντέλο εξισορρόπησης ανταγωνιστικής οικονομίας με ισχυρά κοινωνικά δικαιώματα και μιας νεοφιλελεύθερης κοινωνίας. Η επιλογή

συγκεκριμένων προγραμμάτων πολιτικών έχει καθοριστικές συνέπειες στα κράτη μέλη: κάμψη φορολογικών εσόδων, αυξημένες δαπάνες σε επιδόματα πρόνοιας κλπ. Από την άλλη υπάρχουν και αντιπαραθέσεις που στηρίζονται σε πολιτισμικούς – ιστορικούς παράγοντες πχ σύγκρουση Βορρά (κυρίως Γερμανία) και Νότου (κυρίως Ελλάδα, Ισπανία). Σε τέτοιες αντιπαραθέσεις καλώς ή κακώς, επικρατεί η βούληση του ισχυρού όπως αναφέρει ο ιστορικός Θουκυδίδης «Ο ισχυρός προχωρά όσο του επιτρέπει η δύναμη του και ο αδύναμος υποχωρεί όσο του επιβάλλει η αδυναμία του».

3.2.3 Κοινωνικό – ψυχολογική διάσταση

Σύμφωνα με το άρθρο του Φραγκονικολόπουλου, οι πολίτες της ΕΕ δυσκολεύονται να καταλάβουν τον τρόπο και τις αιτίες που το θεσμικό πλαίσιο και οι πολιτικές της ΕΕ επηρεάζουν την ζωή τους και την καθημερινότητά τους. Διαπιστώνεται έλλειμμα γνώσης, ουσιαστικής συμμετοχής και συζήτησης για τη διαμόρφωση πολιτικών απόψεων σε πανευρωπαϊκό επίπεδο.

Συνήθως τα ΜΜΕ, τα κόμματα και οι κυβερνήσεις επικεντρώνονται σε γεγονότα πρόσκαιρου υψηλού ενδιαφέροντος (Σύνοδοι Κορυφής, κρίση χρέους στην Ευρωζώνη), χωρίς να ασχολούνται και να συζητούν το καθημερινό έργο της ΕΕ και των οργάνων της. Ακόμη και στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η ψηφοφορία και η έκφραση της βούλησης των πολιτών δεν σχετίζονται με τυχόν Ευρωπαϊκές πολιτικές, αλλά χρησιμοποιούνται ως όχημα για την εκδήλωση δυσαρέσκειας ή επιδοκιμασίας εθνικών πολιτικών.

Ένα παράδειγμα που καταγγέλλει την έλλειψη διαφάνειας είναι το ψήφισμα του ΕΚ 28-02-2014 στις διαπραγματεύσεις για τα μνημόνια. Αν σκεφτεί κανείς τις συνέπειες που είχαν τα μνημόνια στον ελληνικό λαό είναι λογικό να μιλάμε για κοινωνική – ψυχολογική διάσταση του δημοκρατικού ελλείμματος, αφού καταγγελλόταν έντονα η ελλιπής διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους και η καθυστερημένη κοινοποίηση των εγγράφων, τόσο στα εθνικά κοινοβούλια όσο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Είναι κοινώς αποδεκτό ότι υπάρχει ευθέως ζήτημα ανεπαρκούς λογοδοσίας της Τρόικα σε εθνικό επίπεδο στις χώρες που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα. Είναι φυσικό επομένως να κλονίζεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημοκρατία και στο ευρωπαϊκό εγχείρημα σε αυτές τις χώρες. Είναι γνωστή η ασφυκτική πίεση που ασκήθηκε στην Ελληνική κυβέρνηση για να μην προχωρήσει σε δημοψήφισμα για τη παροχή διάσωσης το 2011. Όσον αφορά την ύπαρξη κατάλληλης νομικής βάσης για τη συγκρότηση της Τρόικα έχει

ασκηθεί έντονη κριτική και ζητείται τροποποίηση της Συνθήκης, έτσι ώστε κάθε μελλοντική λύση να βασίζεται στο πρωτογενές δίκαιο.

Η κοινωνικό – ψυχολογική διάσταση έχει προεκτάσεις στην έλλειψη ενός ευρωπαϊκού δήμου. Στο σκεπτικό πολλών συνθηκών υπήρξε η επιδίωξη της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ταυτότητας στη βάση μιας κοινής πολιτιστικής κληρονομίας. Όμως η πραγματικότητα τείνει να διασφαλίζει την ετερότητα με την ταύτιση του πολίτη με το έθνος κράτος και επομένως η ΕΕ τονίζει ότι διασφαλίζεται η πολιτισμική πολυμορφία και πολυγλωσσία.

3.3 Νομιμοποίηση – Νομιμότητα στην ΕΕ

Κατά τους Hague & Harrop η νομιμοποίηση αφορά το σύστημα διακυβέρνησης ενός κράτους. Αναφέρουν ότι σύμφωνα με τον Lipset «η νομιμοποίηση συνίσταται στην ικανότητα του πολιτικού συστήματος να δημιουργεί και να συντηρεί την πεποίθηση ότι τα υφιστάμενα πολιτικά συστήματα είναι τα πλέον ενδεδειγμένα για την κοινωνία» (Hague & Harrop, 2005, σελ. 47).

Όταν λοιπόν το πολιτικό σύστημα που εφαρμόζεται σε ένα κράτος είναι αποδεκτό από τους πολίτες και οι πολίτες αναγνωρίζουν στους κυβερνώντες το δικαίωμα να λαμβάνουν αποφάσεις, τότε αυτό περιγράφεται ως νομιμοποίηση. Η πολιτική λειτουργία ενός κράτους είναι η κεντρική του λειτουργία και άρα βασική προϋπόθεση για τη σωστή λειτουργία του κράτους είναι η πολιτική του λειτουργία να είναι νομιμοποιημένη (Καρβούνης, 2004, σελ 151).

Κατά τον Habermas η νομιμοποίηση συνδέεται με την εξουσία. Αποτελεί λειτουργικό συστατικό της ίδιας της έννοιας της εξουσίας. Για να μπορέσει η εξουσία να εξασφαλίσει τη διάρκειά της, τη βιωσιμότητά της και τη σταθερότητά της θα πρέπει να προσανατολίζεται προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της νομιμοποίησής της (Καρβούνης, 2004, σελ 151).

Αντίθετα ό όρος νομιμότητα αφορά το κατά πόσο ένας κανόνας δικαίου έχει θεσπιστεί σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία και με τις δέουσες και ορθές διαδικασίες που ορίζονται στο Σύνταγμα.

Η νομιμοποίηση είναι ευρύτερη έννοια της νομιμότητας. Ένας κανόνας δικαίου μπορεί να είναι νόμιμος, να έχει δηλαδή θεσπιστεί με τις δέουσες διαδικασίες, χωρίς όμως να είναι νομιμοποιημένος, να μην είναι αποδεκτός δηλ από το λαό.

Σε κάθε δημοκρατικό πολίτευμα οι πολιτικές πράξεις των κυβερνόντων θα πρέπει να διέπονται από τη νομιμοποίησή τους.

Το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ απασχόλησε τόσο την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, όσο και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στην αναζήτηση αποδεκτών ρυθμίσεων για την ενίσχυσή της. Η δημοκρατική νομιμοποίηση του συστήματος διακυβέρνησης της ΕΕ είναι συνδεδεμένη με την επιτυχία και την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Κατά την V. Schmidt στο άρθρο της «Δημοκρατία και νομιμότητα στην ΕΕ» υπάρχουν τρεις μηχανισμοί νομιμοποίησης της ΕΕ: εκ των εκροών – αποτελέσματος, εκ των εισροών και εκ της εσωτερικής διαδικασίας – διεκπεραίωσης. (The Oxford handbook of The European Union, Erik Jones & Stephen Weatherill, Oxford University Press, 2012)

Η **νομιμοποίηση εκ των εκροών - αποτελέσματος** αφορά την ικανότητα των θεσμικών οργάνων της ΕΕ να κυβερνούν αποτελεσματικά το λαό. Συνδέεται επί το πλείστον με τις επιδόσεις των, όπως τα αναφέρει, «μη πλειοψηφικών» θεσμικών οργάνων όπως η ΕΚΤ, η Αρχή Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων ρυθμιστικών φορέων. Ο Majone, ως υποστηρικτής αυτής της μορφής νομιμοποίησης της ΕΕ, οριοθετεί την ΕΕ ως ένα ρυθμιστικό κράτος και υποστηρίζει ότι η νομιμότητα της ΕΕ βασίζεται στην κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητα που έχουν τα «μη πλειοψηφικά» θεσμικά όργανα για την ανάπτυξη αποτελεσματικών πολιτικών και αποφάσεων για τους πολίτες.

Η V. Schmidt αναφέρει ότι η εποικοδομητική νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος δεν εξαρτάται μόνο από τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι πολιτικές της ΕΕ και η απήχηση που έχουν οι πολιτικές αυτές σε σχέση με τις αξίες των πολιτών, αλλά και από την επικοινωνιακή διαβούλευση ανάμεσα στους «ελίτ» πολιτικούς που εξυπηρετούν την νομιμοποίηση αυτών των πολιτικών και των πολιτών που ανταποκρίνονται σε αυτή τη διαβούλευση.

Η **νομιμοποίηση εκ των εισροών** αφορά την πολιτική συμμετοχή του λαού και τη λαϊκή εκπροσώπησή του. Το κριτήριο αυτό έχει επικεντρωθεί κυρίως στα «πλειοψηφικά» θεσμικά όργανα, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τις πρακτικές που αφορούν την εκπροσώπηση των πολιτών μέσω εκλογών, καθώς επίσης και τις ομάδες συμφερόντων.

Αφορά ως επί το πλείστον το κατά πόσο η ποιότητα αντιπροσωπευτικών φορέων της ΕΕ και των εκλογικών διαδικασιών μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των πολιτών και το κατά πόσο οι ίδιοι οι πολίτες μπορούν να προσφέρουν άμεσα ή όχι την υποστήριξή τους στα θεσμικά

όργανα της ΕΕ. Η διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς τους από τα ίδια τα θεσμικά όργανα, παράγει εμπιστοσύνη τόσο στα κράτη – μέλη, όσο και στους πολίτες συμβάλλοντας έτσι στην εξωτερική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής ένωσης (νομιμοποίηση εκ των εισροών) (Στεφάνου, 2017, σελ 82- 87).

Η νομιμοποίηση εκ της εσωτερικής διαδικασίας - διεκπεραίωσης εστιάζει στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής μέσω των οποίων οι αποφάσεις κινούνται από την εισροή προς την εκροή, εντός του «*μαύρου κουτιού*» διακυβέρνησης. Θέτονται ερωτήματα, όπως κατά πόσο οι παράγοντες της πολιτικής είναι ικανοποιητικοί, κατά πόσο υπάρχει διαφάνεια και οι πολίτες έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες, καθώς επίσης κατά πόσο οι πολίτες δραστηριοποιούνται σε οργανώσεις κοινών συμφερόντων επηρεάζοντας έτσι τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Κατά την V. Schmidt ο μηχανισμός αυτός περιλαμβάνει όχι μόνο την ανησυχία για τη λειτουργία των διαδικασιών λήψης αποφάσεων στο σύνολό τους, αλλά και για τις διαδικασίες διεκπεραίωσης μέσω των οποίων οι πολίτες ασκούν επιρροή ανάλογα με τα συμφέροντά τους.

Ο μηχανισμός διεκπεραίωσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί σαν επιχείρημα νομιμοποίησης της ΕΕ ως ένα είδος «υγειονομικού κλοιού», υπονοώντας ότι ανεξάρτητα από την διαδικασία εισροής, μια αξιόπιστη διαδικασία διεκπεραίωσης θα μπορούσε να διασφαλίσει μια αδιάφθορη διαδικασία εκροής.

Από την άλλη πλευρά, ακόμα και αν η νομιμότητα εκ των εισροών είναι η βέλτιστη, εάν το πραγματικό περιεχόμενο των πολιτικών της ΕΕ συγκρούεται με τις εθνικές αξίες και αρχές, κατά τις αντιλήψεις των Ευρωπαίων πολιτών, τότε τίθεται σε αμφισβήτηση η νομιμότητα των αποτελεσμάτων της (The Oxford handbook of The European Union, Erik Jones & Stephen Weatherill, Oxford University Press, 2012).

Μηχανισμοί Νομιμοποίησης της ΕΕ



Πηγή: Schmidt, 2012

3.4 Πηγές άντλησης νομιμοποίησης

3.4.1 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η δημοκρατική αρχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκει την πρωταρχική έκφρασή της στην ανάδειξη του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως κύριου φορέα της δημοκρατικής νομιμοποίησης που εκλέγεται άμεσα από τους λαούς της Ευρώπης. Η συμφωνία των κρατών μελών το 1979 να προχωρήσουν για πρώτη φορά στη διενέργεια εκλογών ανάδειξης των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς την νομιμοποίηση της ΕΕ στη βάση της ανάπτυξης των διαδικασιών πολιτικής (Φραγκονικολόπουλος, 2016).

Το ΕΚ αποτελεί μοναδικό ίσως παράδειγμα ενεργού άσκησης πολυεθνικής και πολυπολιτισμικής δημοκρατίας. Οι εκλεγμένοι βουλευτές του ΕΚ (ευρωβουλευτές) συμμετέχουν σε δημόσιες κοινοβουλευτικές συνόδους και εργασίες και διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής της ΕΕ.

Οι Ιδρυτικές Συνθήκες προσέδιδαν στο Κοινοβούλιο συμβουλευτικό ρόλο, τόσο στη νομοθετική διαδικασία όσο και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Καθώς προχωρούσε η διαδικασία της ολοκλήρωσης οι σχέσεις μεταξύ των τεσσάρων θεσμικών οργάνων, Επιτροπής, Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Δικαστηρίου συνεχώς άλλαζε. Εκεί που κατά τις Ιδρυτικές Συνθήκες, η Επιτροπή πρότεινε, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατύπωνε τη γνώμη του, το Συμβούλιο αποφάσιζε και το Δικαστήριο ερμήνευε, με το πέρασμα των χρόνων επεκτείνονται τα ενδιαφέροντα των θεσμικών οργάνων και δημιουργείται ανάγκη για ευρύτερη κατανομή εξουσιών (Nugent, 2012, σελ 71-72). Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις, με αφετηρία τη δεκαετία του 1980, συνέβαλαν στην ανάπτυξη μιας τριγωνικής σχέσης μεταξύ Επιτροπής – Συμβουλίου – Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κάνοντας φανερή την αναβάθμιση του νομοθετικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο από τη συνθήκη του Άμστερνταμ και έπειτα, καθίσταται ισότιμο απέναντι στο Συμβούλιο της ΕΕ.

Πράγματι μέσω των διαδοχικών αναθεωρήσεων των Ιδρυτικών Συνθηκών οι εξουσίες του ΕΚ αυξάνονται συνεχώς. Η ΕΕΠ με τη θέσπιση της διαδικασίας συνεργασίας ως μιας νέας νομοθετικής διαδικασίας και εν συνεχεία η Συνθήκη του Μάαστριχτ με τη θέσπιση της διαδικασίας της συναπόφασης, σύμφωνα με την οποία επέτρεπε για πρώτη φορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ασκήσει βέτο κατά των νομοθετικών προτάσεων που δεν επιθυμούσε να δεχθεί,

σηματοδοτούν για πρώτη φορά την εξέλιξη του Κοινοβουλίου σε συννομοθέτη (Nugent, 2012, σελ 103-106).

Εν συνεχεία η Συνθήκη του Άμστερνταμ μεταρρύθμισε και επέκτεινε τη διαδικασία συναπόφασης στους περισσότερους τομείς της νομοθεσίας, χορηγώντας στο Κοινοβούλιο νομοθετικές εξουσίες ισότιμες με εκείνες του Συμβουλίου. Καθώς ο διορισμός του Προέδρου της Επιτροπής υπόκειται πλέον στην έγκριση του Κοινοβουλίου, αυξάνονται και οι αρμοδιότητες ελέγχου που ασκεί το Κοινοβούλιο επί της εκτελεστικής εξουσίας. Ακολούθησε η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία διεύρυνε περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας της συναπόφασης[9].

Επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθιέρωσε τη συμμετοχή του στη δικαιοδοτική διαδικασία της ΕΕ αφού για πρώτη φορά απέκτησε το δικαίωμα, μαζί με την Επιτροπή και το Συμβούλιο, να ασκεί προσφυγή στο Δικαστήριο (Ιωακειμίδης, 2001, σελ.99).

Η Συνθήκη όμως που σηματοδοτεί την αναβάθμιση του ΕΚ και την ενίσχυση των εξουσιών του, είναι η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η διαδικασία της συναπόφασης ή όπως ονομάζεται πλέον με τη Συνθήκη της Λισαβόνας «συνήθης νομοθετική διαδικασία» (Ιωακειμίδης, 2008, σελ 85), καθιστά ουσιαστικά το ΕΚ συν-νομοθέτη με το Συμβούλιο, αφού έχει τη δυνατότητα συμμετοχής, συν-διαμόρφωσης και έκδοσης νομοθετικών πράξεων.

Σημαντικό επίσης είναι και το γεγονός ότι στη Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 225ΣΛΕΕ) αναφέρεται ότι: «*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, να ζητάει από την Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις για θέματα για τα οποία χρειάζεται κατά τη γνώμη του να εκπονηθούν πράξεις της Ένωσης προκειμένου να υλοποιηθούν οι Συνθήκες*.» Ενώ μέχρι τότε δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας είχε μόνο η Επιτροπή, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζεται για πρώτη φορά η νομοθετική πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου.

Εκτός από την αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της νομοθετικής διαδικασίας, αξιοσημείωτη είναι και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του στα πλαίσια του ελέγχου της Επιτροπής. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής *εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν* (§7 άρθρο 17ΣΕΕ). Επίσης ο Πρόεδρος της Επιτροπής, ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας καθώς και τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής, υπόκεινται σε ψήφο έγκρισης του

[9] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.3.1.pdf

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (§7 άρθρο 17ΣΕΕ). Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την §8 του ίδιου άρθρου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να υποβάλλει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής και η Επιτροπή ως σώμα ευθύνεται έναντι του Κοινοβουλίου.

Γίνεται αντιληπτό ότι μέσα από το πέρασμα των Συνθηκών, η αναβάθμιση του ΕΚ και η κατάταξή του ως ισότιμου νομοθέτη με το Συμβούλιο, εκπληρώνουν τη διττή νομιμοποίηση της ΕΕ ως ένωσης πολιτών οργανωμένων σε λαούς και ως ένωσης κρατών.

3.4.2 Τα Εθνικά Κοινοβούλια

Ως έμμεση πηγή άντλησης νομιμοποίησης της ΕΕ θεωρούνται και τα Εθνικά Κοινοβούλια. Μία Ένωση που αποτελείται από κράτη – μέλη έχει ανάγκη νομιμοποίησης και στο επίπεδο των κυρίαρχων κρατών – μελών της. Η δημοκρατική νομιμοποίηση παρέχεται από τα κράτη – μέλη μέσω των δημοκρατικά εκλεγμένων κοινοβουλίων τους.

Στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης η συμβολή των εθνικών κοινοβουλίων ήταν υψίστης σημασίας. Η θέση σε ισχύ τόσο των ιδρυτικών, όσο και των τροποποιητικών – αναθεωρητικών Συνθηκών προϋποθέτει την κύρωσή τους από τα εθνικά κοινοβούλια. Αν και μέχρι σήμερα δεν έχει συμβεί ένα εθνικό κοινοβούλιο να μην κυρώσει αναθεώρηση των Συνθηκών, από την άλλη πλευρά πολλές αναθεωρήσεις συνθηκών κυρώθηκαν με δυσκολία, ενώ σχέδια αναθεωρήσεων των συνθηκών έχουν απορριφθεί μέσω δημοψηφισμάτων από τα κράτη – μέλη.

Στη Συνθήκη της Ρώμης, προβλήματα κύρωσης των συνθηκών (ΕΟΚ και ΕΚΑΕ) υπήρξαν από την Γαλλία και την Ιταλία. Το Γαλλικό Κοινοβούλιο κύρωσε τις συνθήκες με 342 ψήφους υπέρ και 239 κατά και το ιταλικό Κοινοβούλιο με 311 ψήφους υπέρ και 144 κατά (Nugent, 2012, σελ 64).

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη υπογράφηκε επίσημα το Φεβρουάριο του 1986, αλλά λόγω προβλημάτων κυρώσεων που ανέκυψαν από το Ιρλανδικό Κοινοβούλιο, τέθηκε σε ισχύ στα μέσα του 1987 (Nugent, 2012, σελ 64). Προβλήματα κύρωσης όμως ανέκυψαν και στην υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Στη Δανία η διαδικασία κύρωσης περατώθηκε μετά από δύο δημοψηφίσματα, το ένα αρνητικό και το άλλο θετικό, το Μάϊο του 1993, ενώ στη Γερμανία η επίλυση μιας υπόθεσης από το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο σύμφωνα με την οποία η Συνθήκη παραβίαζε το Σύνταγμα της χώρας, επέτρεψε να τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη με καθυστέρηση δέκα μηνών (1 Νοεμβρίου 1993) (Nugent, 2012, σελ 104).

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Χαρακτηριστικό επίσης παράδειγμα είναι η διαδικασία κύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης για την ΕΕ η οποία αν και είχε κυρωθεί από την πλειονότητα των κρατών – μελών της ΕΕ, τα αρνητικά αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών απέρριπταν ρητά την εφαρμογή της.

Η άντληση όμως νομιμοποίησης της ΕΕ μέσω των ΕΚ δεν περιορίζεται μόνο στην επικύρωση των Συνθηκών. Στο βαθμό που η νομιμοποίηση της ΕΕ αφορά τις πράξεις που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα (κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες) στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, πρέπει να αναφερθεί ότι οι πράξεις αυτές πολύ συχνά δεν εφαρμόζονται απευθείας στα κράτη – μέλη, αλλά προϋποθέτουν τη μεταφορά τους στις εθνικές έννομες τάξεις με τα μέσα του εθνικού δικαίου που κάθε κράτος διαθέτει *(*Πλιάκος, 2012, σελ 154). Αυτό ισχύει κατεξοχήν για τις οδηγίες, στις οποίες ο τρόπος ενσωμάτωσής τους αποτελεί αντικείμενο της νομολογίας. Η μεταφορά τους στην εθνική έννομη τάξη πραγματοποιείται με *πράξεις αναμφισβήτητης δεσμευτικότητας (*Πλιάκος, 2012, σελ 157), με τυπικό δηλαδή νόμο, ο οποίος με τη σειρά του επικυρώνεται από το εθνικό κοινοβούλιο, δίνοντας έτσι προφανή αποτέλεσμα για τη δημοκρατική νομιμοποίηση των πράξεων αυτών της Ένωσης. Κατ΄ αυτόν τον τρόπο έχει δημιουργηθεί ένας μεγάλος όγκος πράξεων των εθνικών κοινοβουλίων, οι οποίες ενισχύουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης μέσω της παρέμβασης της νομοθετικής εξουσίας των κρατών μελών.

Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων ενισχύθηκε περαιτέρω με τη Συνθήκη της Λισαβόνας με δύο τρόπους. Ο πρώτος τρόπος αφορά την υποχρέωση που έχει η Επιτροπή να επανεξετάσει μια πρόταση, εάν το ένα τρίτο των Εθνικών Κοινοβουλίων ισχυρίζεται ότι υπάρχει περίπτωση να παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας. Σε αυτή την περίπτωση, εάν η Επιτροπή εμμένει στην πρότασή της, θα πρέπει να την παραπέμψει στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όπου με τη διαδικασία της συναπόφασης μπορούν να αναστείλουν την πρόταση της Επιτροπής. Ο δεύτερος τρόπος αφορά το δικαίωμα που έχουν όλα τα Εθνικά Κοινοβούλια να ασκήσουν βέτο κατά απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προκειμένου να αλλάξει τη διαδικασία λήψης απόφασης στο Συμβούλιο από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία (Nugent, 2012, σελ 138).

3.4.3 Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών

Η υπερεθνική μορφή νομιμοποίησης της ΕΕ μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά και η εθνική μορφή νομιμοποίησης μέσω των εθνικών κοινοβουλίων και των λαών των κρατών της Ένωσης, δεν αρκεί για να καλύψει την τυπική και ουσιαστική νομιμοποίησή της. Ενεργό ρόλο οφείλει να παίξει και ο Ευρωπαίος Πολίτης, *ο οποίος σύμφωνα με την αρχή της δημοκρατίας θα νομιμοποιεί τυπικά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που ασκεί η Ένωση (*Πλιάκος, 2012, σελ 348).

Σύμφωνα με την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας στην Ένωση, επιχειρείται η προσέγγιση του πολίτη, η εξοικείωσή του με τις δομές της Ένωσης και η ενεργός συμμετοχή του στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Για πρώτη φορά υιοθετείται στη Συνθήκη της Λισαβόνας ένα είδος νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της Ένωσης, επιδιώκοντας την ενεργότερη συμμετοχή τους και την ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων και της κοινωνίας των πολιτών.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση προβλέπει ότι με τη συγκέντρωση τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου πολιτών της Ένωσης προερχόμενων από σημαντικό αριθμό κρατών – μελών μπορεί να ζητά από την Επιτροπή να υποβάλλει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της κατάλληλες προτάσεις εκεί όπου οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της ένωσης (§4 άρθρο 11ΣΕΕ).

Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών είναι ένα μέσο συμμετοχικής δημοκρατίας που δίνει στους πολίτες τη δυνατότητα να προτείνουν συγκεκριμένες νομοθετικές αλλαγές σε οποιονδήποτε τομέα όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει την εξουσία να προτείνει νομοθεσία, όπως π.χ. το περιβάλλον, η γεωργία, η ενέργεια, οι μεταφορές ή το εμπόριο. Με τον τρόπο αυτό δίνεται η αίσθηση στους πολίτες των κρατών – μελών ότι μπορούν να προτείνουν και να επιβάλλουν κατευθύνσεις και πολιτικές στην ΕΕ, συμβάλλοντας έτσι στη Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση μέσα από μια δημοκρατική διαδικασία με σκοπό τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος.

Στο πλαίσιο μιας πρωτοβουλίας, πολίτες από διαφορετικά κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να συνεργάζονται για ένα θέμα που τους ενδιαφέρει, με σκοπό να επηρεάσουν τη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ. Για να ξεκινήσει μια πρωτοβουλία, χρειάζονται 7 πολίτες της ΕΕ, που κατοικούν σε τουλάχιστον 7 διαφορετικά κράτη μέλη, και έχουν ηλικία που τους παρέχει δικαίωμα εκλογικής ψήφου. Μόλις η πρωτοβουλία συγκεντρώσει 1 εκατομμύριο υπογραφές, και

εφόσον καλυφθεί ένα ελάχιστο κατώτατο όριο, τουλάχιστον 7 χώρες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να αποφασίσει κατά πόσον θα προβεί ή όχι σε ενέργειες.

Οι κανόνες και οι διαδικασίες που διέπουν την πρωτοβουλία πολιτών καθορίζονται σε κανονισμό της ΕΕ ο οποίος εκδόθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης[10] τον Φεβρουάριο του 2011.

3.4.4 Τα Δημοψηφίσματα

Μια άλλη πηγή άντλησης νομιμοποίησης στους κόλπους της ΕΕ είναι και τα δημοψηφίσματα. Το δημοψήφισμα είναι μία διαδικασία άμεσης ψηφοφορίας ολόκληρου του εκλογικού σώματος, προκειμένου να επικυρωθεί ή να απορριφθεί μια πρόταση που έχει ιδιαίτερη σημασία για ένα κράτος. Στα συντάγματα όλων των κρατών – μελών της ΕΕ υπάρχει η πρόβλεψη για τη διενέργεια δημοψηφίσματος. Διοργανώνονται συνήθως για σημαντικά ζητήματα, όπως για την υιοθέτηση νέου συντάγματος, την επικύρωση νέας Συνθήκης, την προσχώρηση ή αποχώρηση κράτους μέλους από την ΕΕ κ.λπ.

Η διεξαγωγή δημοψηφισμάτων, όταν αφορά τις σχέσεις μιας χώρας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, θεωρείται θετική, μιας και κατά την περίοδο πριν το δημοψήφισμα οι πολίτες καλούνται να ενημερωθούν για πλήθος ζητημάτων που αφορούν την ΕΕ και τελικά και το κράτος τους.

Κατά τη διαδικασία της διεύρυνσης της ΕΕ έχουν πραγματοποιηθεί πλήθος δημοψηφισμάτων προκειμένου οι πολίτες να συμφωνήσουν ή όχι στη προσχώρηση νέου μέλους στην ΕΕ. Αναφέρουμε το δημοψήφισμα που διοργανώθηκε το 1972 στην Ιρλανδία σχετικά με την ανάγκη τροποποίησης του Συντάγματός της, ενόψει της προσχώρησής της στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, το οποίο και υπερψηφίστηκε με ποσοστό 83,1%. Τη διαδικασία του δημοψηφίσματος ακολούθησε και η Νορβηγία το 1972, όπου ενώ οι όροι ένταξής της στην Ε.Κ έγιναν δεκτοί από την κυβέρνησή της, απορρίφθηκαν όμως από το λαό της (Nugent, 2012 σελ81). Ακολούθησε το Ηνωμένο Βασίλειο το οποίο πραγματοποίησε δημοψήφισμα 2 χρόνια μετά την ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, το 1975, έχοντας ως αντικείμενο την παραμονή ή όχι της χώρας σ' αυτές. Οι υπόλοιπες χώρες της ΕΕ έκαναν δημοψηφίσματα προκειμένου να γίνει η ένταξή τους στην ευρωπαϊκή ένωση με θετικά αποτελέσματα.

[10] http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=el

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Μια σειρά από ευρωπαϊκές χώρες έχουν επίσης διεξάγει εθνικά δημοψηφίσματα για την επικύρωση και εφαρμογή των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, πέρα από τον συνήθη τρόπο κύρωσης των Συνθηκών της ΕΕ, μέσω δηλ. κοινοβουλευτικής ψηφοφορίας. Η διαδικασία αυτή ακολουθήθηκε για πρώτη φορά στην ΕΕΠ, όπου η κυβέρνηση της Ιρλανδίας υποχρεώθηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας της να διεξαγάγει δημοψήφισμα κύρωσης. Το πρότυπο αυτό ακολούθησαν στη συνέχεια και άλλα κράτη – μέλη στους επόμενους γύρους μεταρρυθμίσεων των Συνθηκών, είτε επειδή ήταν αναπόφευκτο από πολιτική άποψη, είτε λόγω επιλογής της κυβέρνησης (Nugent, 2012, σελ. 146).

Τα δημοψηφίσματα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν και ως ένα μέσο πίεσης των εθνικών κυβερνήσεων προκειμένου, μέσω διαπραγματεύσεων, να επιτύχουν το επιθυμητό γι' αυτούς αποτέλεσμα. Αξιοσημείωτη είναι η στάση της Ιρλανδίας η οποία τον Ιούνιο του 2008 διεξήγαγε δημοψήφισμα για την κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας, με αρνητικό όμως αποτέλεσμα, λόγω κάποιων αναφορών που εμπεριέχονταν στη Συνθήκη και οι οποίες δεν έβρισκαν σύμφωνες τον Ιρλανδικό λαό. Μετά από περίπου ένα χρόνο διαπραγματεύσεων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρείχε στην Ιρλανδία μερικές παραχωρήσεις, διευκρινίσεις και διαβεβαιώσεις προκειμένου αυτή να κυρώσει τη Συνθήκη σε ένα επόμενο δημοψήφισμα. Έτσι και έγινε. Τον Οκτώβριο του 2009 ο λαός της Ιρλανδίας ενέκρινε τη Συνθήκη της Λισαβόνας σε δεύτερο δημοψήφισμα (Nugent, 2012).

Κεφάλαιο 4. Η αντιμετώπιση του Δημοκρατικού Ελλείμματος στα πλαίσια της εξέλιξης των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ανάγκη εξέλιξης των Συνθηκών προκύπτει από την ανάγκη των λαών της Ευρώπης για περισσότερη συνεργασία και συντονισμό πάνω σε θέματα νομοθετικού, οικονομικού και πολιτικού περιεχομένου μέσα από τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Πέραν όμως από την επιδίωξη της στενότερης οικονομικής και πολιτικής συνεργασία επιχειρήθηκε και η ενδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τόσο η Συνθήκη των Παρισίων που ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, όσο και οι δύο Συνθήκες της Ρώμης, που αφορούσαν την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, αποτέλεσαν τις Ιδρυτικές Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στις οποίες η έννοια της δημοκρατίας αποτελούσε μια από τις προϋποθέσεις συμμετοχής των κρατών στο ενωσιακό εγχείρημα.

Προσπαθώντας μέσα από τις Συνθήκες να δούμε πώς ενισχύθηκε η δημοκρατικότητα της Ευρωπαϊκής ένωσης, παρατηρούμε ότι στην αρχή η ένωση είχε το χαρακτήρα της συντονισμένης δράσης κάποιων κρατών μελών πάνω σε πολιτικά και οικονομικά θέματα, όπως για παράδειγμα στην ίδρυση της ΕΚΑΧ και λίγο αργότερα στην ΕΟΚ, και δεν αφορούσε την δημοκρατική νομιμοποίηση των πολιτικών, οι οποίες πολιτικές δεν είχαν εκχωρηθεί έως τότε από τα κράτη – μέλη στη κεντρική διοίκηση.

Οι τότε ευρωπαίοι ηγέτες δεν διέκριναν στους θεσμούς υπαρκτό έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης, αφού όπως παρατηρούμε, έβλεπαν την ένωση ως έναν οργανισμό ο οποίος συνέβαλλε στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των ευρωπαίων πολιτών με τη λήψη από αυτούς αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο για πεδία πολιτικής που αφορούσαν τα κράτη – μέλη.

Οι Ευρωπαίοι πολίτες από την άλλη πλευρά δεν έμπαιναν στη διαδικασία να εντρυφήσουν στις περίπλοκες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ούτε τους ενδιέφερε να τις επηρεάσουν, αν αναλογιστεί κανείς ότι στη συνθήκη για την ΕΚΑΧ η εκπροσώπηση των εθνικών συμφερόντων στα θεσμικά όργανα ήταν υποτυπώδης. Ύψιστη σημασία γι' αυτούς είχε η εδραίωση της ειρήνης και η ευρωπαϊκή συνεργασία, καθώς επίσης η ευημερία των λαών και η οικονομική ανάπτυξη η οποία επήλθε μέσα από την υιοθέτηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Συμπερασματικά, η συνθήκη των Παρισίων σχεδιάζει μια πρώτη μορφή ευρωπαϊκής συνεργασίας μακριά από τα σημερινά μεγαλεπήβολα σχέδια ολοκλήρωσης. Περιορίζονταν σε συμφωνίες που επιφέρουν ειρήνη και οικονομική ανάπτυξη. Δεν τίθεται ακόμα θέμα κινδύνου ενίσχυσης των υπερεθνικών θεσμών διακυβέρνησης και διακύβευση της εθνικής κυριαρχίας από την άλλη. Τα θετικά οικονομικά αποτελέσματα που επέφερε η ανωτέρω συνθήκη στη ζωή τους, καθώς και αυτά που θα επέφερε η επόμενη (ΕΟΚ) ήταν αρκετά για να μην τεθεί θέμα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Εξάλλου ο στασιμοπληθωρισμός που έπληξε τα κράτη μέλη της ΕΟΚ αργότερα τη δεκαετία του 1970 είναι αυτός που απείλησε την ανωτέρω νομιμοποίηση.

Μια ένωση όμως που αφορά τα οικονομικά και πολιτικά κεκτημένα των Ευρωπαίων πολιτών δεν θα μπορούσε να διακατέχεται από μη δημοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων μακριά από τους ευρωπαίους πολίτες και με την ομοφωνία να επικρατεί ως την κύρια διαδικασία λήψης απόφασης σε τομείς πολιτικής που αφορούσαν τον τρόπο διαβίωσης και την ευημερία των ευρωπαίων πολιτών.

Ειδικότερα, με την οικονομική ένωση των κρατών και με την υιοθέτηση της κοινής αγοράς, καθώς επίσης και το γεγονός ότι οι πολιτικές που αφορούσαν άμεσα τους ευρωπαίους πολίτες, όπως η κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον, η γεωργική πολιτική επεκτάθηκαν και μεταφέρθηκαν στο επίπεδο αρμοδιότητας της ΕΕ, γινόταν επιτακτική ανάγκη να ενισχυθεί και να προβληθεί ο δημοκρατικός χαρακτήρας της ένωσης και να αναβαθμιστεί ο ρόλος του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου ως μέσο εκπροσώπησης των εθνικών συμφερόντων.

Αυτό πραγματοποιήθηκε, εν μέρει, με τη Συνθήκη της Ρώμης, όπου ενισχύθηκε μεν ο ρόλος του Συμβουλίου Υπουργών, ως ένα διακυβερνητικό όργανο το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών – μελών που εκπροσωπούν τα εθνικά συμφέροντα, ως το κύριο όργανο τότε λήψης των αποφάσεων, με την ομοφωνία όμως να κυριαρχεί ως διαδικασία στον τρόπο λήψης των σημαντικότερων αποφάσεων με αποτέλεσμα να κωλυσιεργούν και να καθυστερούν σημαντικά ζητήματα που αφορούσαν εθνικά θέματα, ενώ η Επιτροπή είχε περιορισμένες εξουσίες.

Αυτό διαφαίνεται έμπρακτα στην περίπτωση της προσχώρησης της Ελλάδας στον δεύτερο γύρο διεύρυνσης όπου η Επιτροπή είχε εκδώσει επίσημη γνωμοδότηση, σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα δεν ήταν ακόμα έτοιμη, από οικονομικής άποψης, να ενταχθεί, το Συμβούλιο Υπουργών όμως βλέποντας με συμπάθεια τα επιχειρήματα της Ελληνικής Κυβέρνησης για ενίσχυση της

δημοκρατικότητάς της, αλλά και για εδραίωση των δεσμών της Ελλάδας με τη Δυτική Ευρώπη και τη Δυτική Συμμαχία, απέρριψε την πρόταση της Επιτροπής.

Από όλο αυτό το θεσμικό εγχείρημα διαφαίνεται η θέληση των Ιδρυτικών Συνθηκών για περισσότερη συμμετοχή των εθνικών κυβερνήσεων στις πολιτικές εξελίξεις προκειμένου να ενισχυθεί και να επεκταθεί ο δημοκρατικός χαρακτήρας της Ευρωπαϊκό Κοινοβουλίου, χωλαίνοντας όμως στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων που αποτελούσε τροχοπέδη για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Μια διαδικασία που βασιζόταν σε μεγάλο ποσοστό στην ομοφωνία δεν θα μπορούσε να επιφέρει ανάπτυξη και πρόοδο τόσο σε εθνικό επίπεδο, όσο και σε Κοινοτικό ούτε θα μπορούσε να υλοποιήσει τις προτεραιότητες της Ενιαίας Αγοράς.

Είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι το έτος 1979 οπότε τα κράτη μέλη προχώρησαν για πρώτη φορά στην διενέργεια εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς την νομιμοποίηση της ΕΕ. Αρχίζει να διαφαίνεται έντονα στους λαούς ότι τα νήματα και οι μοχλοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κινούνταν μέχρι αυτό το σημείο από τις ευρωπαϊκές πολιτικές ελίτ. Η ανάμειξη και η παρουσία του ευρωπαϊκού δήμου δεν ήταν ευδιάκριτη. Αν η διεύρυνση και ολοκλήρωση σε αυτό το σημείο δεν στρεφόταν προς την ενίσχυση του ευρωπαϊκού δήμου θα είχε τεθεί από εκείνα τα χρόνια σοβαρός κίνδυνος αποσταθεροποίησης έως και διάλυσης της ΕΕ.

Λύση σε αυτό το πρόβλημα έδωσε λίγα χρόνια αργότερα η θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, η οποία από τη μια πλευρά ενίσχυσε την ικανότητα του Συμβουλίου Υπουργών να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία έτσι ώστε να μπορεί να υιοθετήσει όλες εκείνες τις νομοθετικές πράξεις που ήταν αναγκαίες προκειμένου να επέλθει η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς έως το 1992, και από την άλλη ενίσχυσε το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την καθιέρωση της διαδικασίας της συνεργασίας και της σύμφωνης γνώμης προκειμένου να αντιμετωπιστεί το δημοκρατικό έλλειμμα, το οποίο τότε είχε αρχίσει να διαφαίνεται.

Για να μπορέσει όμως να λειτουργήσει η Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά, την οποία υιοθέτησε η ΕΕΠ, έπρεπε να αναπτυχθούν πολιτικές, που αφενός αφορούσαν αμιγώς την Ενιαία Αγορά και αφετέρου αφορούσαν κοινωνικά ενδιαφέροντα. Τέτοιοι τομείς πολιτικής είναι η θέσπιση προϋποθέσεων για τα πρότυπα των προϊόντων, η απελευθέρωση των εθνικών οικονομιών, το περιβάλλον, η έρευνα και η τεχνολογική ανάπτυξη κλπ.

Η λειτουργία της ΕΕΑ ήταν ο προάγγελος της δημιουργίας μιας Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης μεταξύ των κρατών – μελών η οποία ξεκίνησε στο τέλος της δεκαετίας του 1980. Μετά την ΕΕΠ παρατηρούμε ότι οι μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών γίνονταν σε τακτική βάση και αυτό γιατί έπρεπε να ακολουθούν τις εξελίξεις της ολοκλήρωσης. Μεγάλη σημασία δόθηκε στην ενίσχυση των οργάνων της ΕΕ και στην επέκταση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, όπως είδαμε και στην ΕΕΠ, προκειμένου να δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις για την πολιτική ολοκλήρωση μέσα από την Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Καθώς η ΕΕ διευρύνεται και ο χαρακτήρας αυτής της διεύρυνσης σχετίζεται και με θέματα εξωτερικής πολιτικής η δημοκρατική λήψη αποφάσεων πρέπει να αντιπροσωπεύει σύνολο προτιμήσεων και πολιτικών συμφερόντων. Οι πολίτες σιγά σιγά πρέπει να νοιώθουν ότι δεν αποστασιοποιούνται από την ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Κάτω από αυτό το πρίσμα υπογράφηκε και η Συνθήκη του Μάαστριχτ η οποία αποτελεί την ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως θεσμό, δεδομένου ότι ανοίγει τον δρόμο για την πολιτική ολοκλήρωση, αλλά και το πρώτο βήμα για την νομισματική ένωση.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιουργείται ένας νέος οργανισμός, η Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία αποτελείται από τρεις πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας και την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Παράλληλα, θέλοντας να βελτιώσει τη αποτελεσματικότητα και το δημοκρατικό χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, επεκτάθηκε η διαδικασία λήψης αποφάσεων με ενισχυμένη πλειοψηφία στο Συμβούλιο και δημιουργήθηκε μια νέα νομοθετική διαδικασία, η συναπόφαση, με την οποία δίνεται η δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να θεσπίζει πράξεις από κοινού με το Συμβούλιο και να μπορεί να ασκήσει βέτο σε νομοθετικές προτάσεις.

Στον τομέα των πολιτικών, με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, καταρτίζεται ένα σχέδιο που αφορά το χρόνο υλοποίησης μιας Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης η οποία βασίζεται στο ενιαίο νόμισμα και κατ' επέκταση σε ενιαίες συναλλαγματικές ισοτιμίες και ενιαίο επιτόκιο μεταξύ των κρατών. Τέθηκαν τα κριτήρια σύγκλισης που θα έπρεπε να πληρούν οι χώρες για να ενταχθούν στο σύστημα του ενιαίου νομίσματος.

Μια από τις βασικότερες αρχές που θεσπίστηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν και η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις της ΕΕ θα έπρεπε να

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες. Συνοψίζοντας την προσφορά της συνθήκης βλέπουμε ότι ενισχύεται ο θεσμός του ΕΚ, και παραχωρούνται ρήτρες εξέλιξης και δυνατότητες ευέλικτης ολοκλήρωσης.

Αυτό όμως που δεν έχει επιτευχθεί μέχρι τώρα και τίθεται στην αμφισβήτηση των λαών είναι η ποιότητα των ανωτέρω πρακτικών και γενικότερα ο τρόπος λειτουργίας της δημοκρατικής λογοδοσίας στο σύστημα λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Καθώς δηλαδή οι λαοί ξεπέρασαν τα προβλήματα επιβίωσης μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και επιτεύχθηκε μακροχρόνια ειρήνη, άρχισαν να προσανατολίζονται σε ποιοτικότερα θέματα δημοκρατίας. Άρχισαν να συνειδητοποιούν ότι οι θεσμοί της ΕΕ στους οποίους είχαν εκχωρήσει ένα μέρος εθνικής κυριαρχίας, όπως Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ, ούτε εκλέγονταν από τους ίδιους ούτε ήταν υπόλογοι στους ίδιους.

Λύση σε πολλά από τα παραπάνω ήρθε να δώσει η υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η οποία ήταν περισσότερο μια «εκσυγχρονιστική και ενοποιητική Συνθήκη, παρά τροποποιητική». Αυτό σημαίνει ότι οι αλλαγές που επέφερε δεν ήταν ριζικές, όπως είχαμε συνηθίσει με την ΕΕΠ και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνέβαλε όπως στην πολιτική και τη θεσμική εμβάθυνση προκειμένου να αντιμετωπίσει μελλοντικές προκλήσεις, με την επέκταση της διαδικασίας λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων καθώς επίσης και με την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την επέκταση της διαδικασίας της συναπόφασης σε περισσότερους τομείς πολιτικής.

Οι εθνικές κυβερνήσεις συνειδητοποιούν την ανάγκη ότι για να επιτύχουν τους στόχους τους θα πρέπει να εφαρμόσουν ισχυρότερες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, όπως για παράδειγμα η ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, και να δώσουν περισσότερες αρμοδιότητες στα υπερεθνικά όργανα, την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ υιοθέτησε τη «στενότερη συνεργασία» μεταξύ κρατών – μελών δίνοντας έτσι το στίγμα, για να μιλάμε πολύ αργότερα για την «Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων». Η «στενότερη συνεργασία» έδινε τη δυνατότητα σε μια ομάδα κρατών – μελών, τα οποία θα αποτελούσαν τη πλειοψηφία, να αναπτύξουν στενότερη συνεργασία μεταξύ τους σε διάφορους τομείς πολιτικής, χωρίς τη συμμετοχή όλων των κρατών – μελών.

Αρκετά χρόνια αργότερα οι ηγέτες των μεγάλων κρατών της ΕΕ, Γαλλίας, Γερμανίας, Ισπανίας και Ιταλίας, θα ταχθούν υπέρ μιας Ευρώπης πολλών ταχυτήτων, η οποία θα επέτρεπε σε

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ορισμένες χώρες - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προοδεύσουν πιο γρήγορα από άλλες. Όπως χαρακτηριστικά είχε δηλώσει ο Γάλλος πρόεδρος Φρανσουά Ολάντ στη σύνοδο κορυφής στις Βερσαλλίες «*Με αυτόν τον τρόπο, ορισμένες χώρες θα μπορούσαν να προχωρήσουν πιο γρήγορα και πιο μακριά σε τομείς όπως η άμυνα, η Ευρωζώνη, μέσω της εμβάθυνσης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, όπως είναι η φορολογική και κοινωνική εναρμόνιση, όπως είναι ο πολιτισμός ή η νεολαία. Θα μπορούσαν να προχωρήσουν γρηγορότερα και ισχυρότερα χωρίς οι άλλες να αποκλείονται αλλά και χωρίς να μπορούν να αντιταχθούν*». Διαφαίνεται καθαρά ότι τα ισχυρά κράτη της ΕΕ ήταν διατεθειμένα να προχωρήσουν την ολοκλήρωση, αφήνοντας πίσω τους τα μικρότερα κράτη, εξαλείφοντας έτσι κομμάτια της ίδιας της ταυτότητας της ένωσης, δίνοντας πρόσβαση σε διαφορετικά επίπεδα συμμετοχής και επιδεινώνοντας τους διχασμούς Ανατολής και Δύσης στη μετανάστευση, το νόμισμα και το κράτος δικαίου. (Άρθρο των Alex Barker, Paul McClean και Stefan Wagstyl, The Financial Times Limited 2017, Μάρτιος 2017)

Παρόλο όμως που η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναθεώρησε και εκσυγχρόνισε αρκετά θέματα, δεν κατάφερε να επιλύσει θεσμικά ζητήματα που απασχολούσαν τότε τα κράτη – μέλη προκειμένου να συνεχίσουν τις διαπραγματεύσεις για περαιτέρω διεύρυνση και ένταξη νέων μελών στην ΕΕ. Τέτοια ζητήματα ήταν η σύνθεση της Επιτροπής, η στάθμιση των ψήφων μεταξύ των μελών του Συμβουλίου και η επέκταση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε νέους τομείς πολιτικής.

Η Συνθήκη της Νίκαιας επικεντρώθηκε στα θεσμικά ζητήματα που απασχολούσαν τότε τους Αρχηγούς των Κυβερνήσεων, ιδίως των μεγάλων κρατών, προκειμένου να μπορέσουν να απορροφηθούν αποδοτικότερα τα υπό ένταξη κράτη στην ΕΕ, χωρίς όμως να διακυβεύεται η κυριαρχία τους.

Ειδικότερα, όσον αφορά τη στάθμιση των ψήφων των μελών του Συμβουλίου τα μεγάλα κράτη ήθελαν να προστατέψουν τη θέση τους στο Συμβούλιο έναντι των μικρότερων κρατών που εξακολουθούσαν να έχουν περισσότερους εκπροσώπους. Η διαδικασία λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία επεκτάθηκε και σε άλλους τομείς όπως την βιομηχανική πολιτική, τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών ενώ η εφαρμογή της διαδικασίας της ενισχυμένης συνεργασίας, η οποία καθιερώθηκε με την Συνθήκη του Άμστερνταμ, έγινε πιο ευέλικτη και πιο εύχρηστη.

Το πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης της Νίκαιας δεν ήταν τόσο ευρύ καθώς ασχολείται, όπως βλέπουμε, αποκλειστικά με θέματα που αφορούσαν τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων και

τον τρόπο συμμετοχής σε αυτά και όχι με το πώς θα μπορούσε να λειτουργήσει η ΕΕ πιο αποδοτικά και αποτελεσματικά καθώς γινόταν ολοένα και μεγαλύτερη και πιο ανομοιογενής.

Έτσι λοιπόν στη Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 2001 στο Λάακεν εξεδόθη μια δήλωση η οποία δέσμευε την ΕΕ προκειμένου να γίνει «περισσότερο δημοκρατική, διαφανής και αποτελεσματική». Με αυτό το στόχο ξεκίνησε η δημιουργία ενός ευρωσυντάγματος της ένωσης με την υπογραφή της Συνταγματικής Συνθήκης. Σκοπός της Συνταγματικής Συνθήκης ήταν να απλοποιήσει και να εκσυγχρονίσει το νομικό και θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, προκειμένου αυτή να γίνει, όπως προείπαμε, περισσότερο αποτελεσματική, δημοκρατική και διαφανής, προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί στις ανάγκες που θα προέκυπταν από την επερχόμενη μεγάλη διεύρυνση των 10 + 2 κρατών - μελλών.

Το σχέδιο για τη δημιουργία του ευρωπαϊκού συντάγματος αφορούσε την κατάργηση των τριών πυλώνων της Ένωσης, αναγνώριζε τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, τροποποιούσε τις διατάξεις που αφορούσαν τα θεσμικά όργανα και ενίσχυε τη διαδικασία της συναπόφασης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έκανε δεκτό το σύστημα της διπλής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο, καθώς επίσης δημιουργούσε νέα όργανα όπως ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης και ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Πλιάκος, 2012).

Τόσο όμως η ονομασία της όσο και ο συνταγματικός της χαρακτήρας έδωσαν την εντύπωση σε πολλά κράτη – μέλη ότι ξεκινούσε η δημιουργία μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης. Μοιραία άρχισαν να γεννιούνται φόβοι στα κράτη – μέλη και στους πολίτες με αποτέλεσμα η Συνταγματική Συνθήκη να μην επικυρωθεί από το ένα τρίτο των μελών της Ένωσης.

Η Συνθήκη αυτή στάθηκε η αφορμή για να συζητηθούν εξ αρχής τα όρια και οι δυνατότητες του οράματος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Σε πρώτη φάση οι κυβερνήσεις είχαν συνειδητοποιήσει τα πλεονεκτήματα της συνεργασίας τους με άλλες χώρες σε πολλούς τομείς πολιτικών. Άλλοτε συνεργάζονταν με χαλαρή διακυβερνητική βάση και άλλοτε καθορίζονταν με σαφήνεια στις ανωτέρω συνθήκες το οργανωτικό πλαίσιο των διάφορων πολιτικών. Άλλοτε γινόταν λόγος για την «Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων» και άλλοτε για τη συνεργασία a la carte.

Σε κάθε περίπτωση στόχος πάντα ήταν η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη προάσπιση των εθνικών και κοινοτικών συμφερόντων. Οι συνεχείς διευρύνσεις, τη διαδικασία και τη προσπάθεια αυτή, την κατέστησαν ιδιαίτερα πολύπλοκη. Όμως σε αυτή τη φάση άρχισε πιο έντονα να συζητείται η ανάγκη στόχος όλων αυτών των διαπραγματεύσεων να είναι πώς θα

διασφαλιστεί ότι η ΕΕ θα ανταποκρίνεται περισσότερο στις πολιτικές που επιθυμούν οι πολίτες «με το μετασχηματισμό της ένωσης σε μία περισσότερο οιονεί κοινοβουλευτική δημοκρατία» (φραγκονικολόπουλος, 2016).

Ο στόχος αυτός αναμφισβήτητα ενείχε πολύ σημαντικούς κινδύνους. Ας μη ξεχνάμε τις έντονες κριτικές των ευρωσκεπτικιστών και τις έντονες αντιδράσεις των λαών για περαιτέρω εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων. Ήδη είχε αρχίσει η κρίση της ευρωζώνης με τη λιτότητα και τις ελεύθερες αγορές, με τη Γερμανία να ελέγχει τις αποφάσεις και τη νομισματική πολιτική. Με όλα τα ανωτέρω περιορίζονταν οι προοπτικές και οι δυνατότητες της συνθήκης της Λισαβόνας, δεδομένης και της μη υπερψήφισης του ευρωσυντάγματος.

Η ανάγκη όμως απλοποίησης και εκσυγχρονισμού της Ένωσης εξακολουθούσε να κρίνεται αναγκαία. Έτσι οι ηγέτες της Ευρώπης αποφάσισαν να αναθεωρήσουν την Συνταγματική Συνθήκη αποφεύγοντας όμως τις ρυθμίσεις που αφορούσαν τη συνταγματική της φύση και την ομοιότητά της με το σύνταγμα.

Με αυτή τη λογική υπογράφηκε το 2007 η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη ή αλλιώς Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία αποτέλεσε ένα μεγάλο άλμα προς την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της ένωσης.

Η απλοποίηση των διαδικασιών με την υπογραφή της «νέας» συνθήκης ικανοποιήθηκε στο βαθμό που πλέον υπάρχει μία οντότητα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως αποτέλεσμα της συγχώνευσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η οποία θα διέπεται από τη Συνθήκη της ΕΕ και τη Συνθήκη Λειτουργίας της Ένωσης, όπως μετονομάστηκε η Συνθήκη της ΕΚ.

Η ένωση πλέον αποκτά νομική προσωπικότητα και οι αρμοδιότητές της, οι οποίες προέρχονται από τα κράτη – μέλη σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, κατανέμονται σε τρεις κατηγορίες, στις αποκλειστικές, στις συντρέχουσες και στις υποστηριχτικές.

Όπως προέβλεπε και το σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης έτσι και η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει νομική δεσμευτικότητα στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, σκοπός του οποίου είναι να ρυθμίζει τους κανόνες και τις οδηγίες της ΕΕ σύμφωνα με την «Ευρωπαϊκή Συνθήκη Ανθρώπινων Δικαιωμάτων» η οποία είναι επικυρωμένη από όλα τα κράτη – μέλη της ΕΕ. Επίσης καθιερώνεται η «Πρωτοβουλία Πολιτών», σύμφωνα με την οποία οι πολίτες αποκτούν το δικαίωμα να ζητούν από την Επιτροπή να υποβάλλει νομοθετική πρόταση

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

συγκεντρώνοντας ένα εκατομμύριο υπογραφές από «σημαντικό αριθμό κρατών μερών (Nugent, 2012).

Η νέα Συνθήκη δημιουργεί το αξίωμα του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με θητεία δυόμισι ετών, δυνάμενη να ανανεωθεί άπαξ, καθώς και το αξίωμα του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και άμυνας με θητεία πέντε ετών, που ουσιαστικά θα είναι ο υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης. Με τα δύο αυτά αξιώματα δίδεται διάρκεια, συνοχή και συνέχεια στην παρουσία της Ένωσης στη διεθνή σκηνή, ώστε να μπορέσει να μεγιστοποιήσει την εμπλοκή της και το ρόλο της στην επίλυση διεθνών ζητημάτων.

Τέλος, στο θεσμικό πλαίσιο προβλέπει τη συγκρότηση της Επιτροπής με μικρότερο αριθμό επιτρόπων, ίσο με τα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών-μελών. Καθιερώνει ως κανόνα το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας, που αποτελεί συνδυασμό πληθυσμιακής και αριθμητικής πλειοψηφίας των κρατών-μελών για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο της Ένωσης, καθώς και τη διαδικασία της συναπόφασης του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας της Ένωσης, αναγνωρίζοντας περισσότερες νομοθετικές εξουσίες στο Κοινοβούλιο. Παράλληλα, προβλέπει διατάξεις για την καλύτερη ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων και την ενδυνάμωση του ρόλου τους στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι (http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=239296) .

Το τελευταίο βήμα για την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει γίνει από την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η Συνθήκη αυτή συνέβαλε πολύ αποφασιστικά στην αντιμετώπιση του ζητήματος της Δημοκρατικής Νομιμοποίησης, καθώς έχει προηγηθεί η διεύρυνση, νέα μέλη έχουν εισχωρήσει στη ΕΕ, έχουν πληθύνει οι φωνές για μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος και έχει αυξηθεί η δυσπιστία των λαών είτε απέναντι στην αποτελεσματικότητα της δράσης των θεσμικών οργάνων, είτε απέναντι στην ποιότητα των πολιτικών που καθορίζονται χωρίς την ενεργό συμμετοχή τους. Η Συνθήκη λοιπόν της Λισαβόνας αφουγκραζόμενη τα παραπάνω προβλήματα, ενδυναμώνει την ισχύ του Ευρωκοινοβουλίου σε νομοθετικά και οικονομικά ζητήματα και του επιτρέπει να ασκεί αποτελεσματικότερο πολιτικό έλεγχο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω της διαδικασίας διορισμού του Προέδρου της. Χαρακτηριστικά αυξάνεται το μέγεθός του σε 750 βουλευτές και οι έδρες κατανέμονται μεταξύ των κρατών – μελών αναλογικά κατά φθίνουσα τάξη. Οι εξουσίες του ενισχύονται από τις επεκτάσεις του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης και της διαδικασίας σύμφωνης γνώμης και από τις αυξημένες εξουσίες σε θέματα εμπορικής πολιτικής και προϋπολογισμού.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Κατά την άποψή μας ιδιαίτερη καθοριστική ήταν η συμβολή της συνθήκης για τη μείωση του Δημοκρατικού Ελλείμματος με τις διατάξεις που υπογράφηκαν για την αύξηση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της ένωσης, με τη δημιουργία του δικαιώματος πρωτοβουλίας των πολιτών και με την αναγνώριση της σημασίας του διαλόγου μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και της κοινωνίας των πολιτών.

Χαρακτηριστικά η Επιτροπή υποχρεώνεται να επανεξετάσει μία πρόταση εάν το ένα τρίτο των εθνικών κοινοβουλίων ισχυρίζεται ότι ενδέχεται να παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας. Επίσης τα Εθνικά Κοινοβούλια έχουν το δικαίωμα να ασκήσουν βέτο κατά απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να αλλάξει τη διαδικασία λήξης αποφάσεων στο συμβούλιο σε έναν δεδομένο τομέα ή σε μία δεδομένη περίπτωση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία.

Σαφώς ορίζεται ότι οι συσκέψεις του Συμβουλίου των Υπουργών θα δημοσιοποιούνται προκειμένου να προωθηθεί η διαφάνεια και η πληροφόρηση για τους ευρωπαίους πολίτες. Αναμφισβήτητα η συνθήκη αυτή με τις γενικότερες μεταρρυθμίσεις που υιοθέτησε και ειδικότερα με τις ρυθμίσεις που μας ενδιαφέρουν στην παρούσα εργασία για τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος έκανε ένα αποφασιστικό βήμα για την προώθηση του ευρωπαϊκού οράματος της ολοκλήρωσης. Στο σημείο αυτό όμως όλα τα ειδικότερα θέματα που προκύπτουν, άρα και το δημοκρατικό έλλειμμα, έχουν να κάνουν με τη γενικότερη προοπτική της ΕΕ. Το θέμα είναι αν θα ήταν πρόθυμα τα κράτη να προχωρήσουν σε μία ομοσπονδιακή δομή ή εάν το εγχείρημα έχει φτάσει ήδη στα όριά του. Αν συμβαίνει το δεύτερο θα αρχίσουν να παρατηρούνται αποχωρήσεις των κρατών μελών πχ φαινόμενα όπως το Brexit με το Ην. Βασίλειο. Εάν όμως ισχύει το πρώτο υπάρχουν τρόποι, αφού θα υπάρχει και η βούληση, για περαιτέρω βήματα ώστε να μειωθεί η δυσπιστία ή η ενίοτε απαξίωση των ευρωπαίων πολιτών απέναντι στους θεσμούς και να γεφυρωθεί γρήγορα το χάσμα και το χαμένο έδαφος των τελευταίων καιρών, δηλαδή να αλλάξει η φήμη της ΕΕ ότι η ικανότητά της να επιφέρει διαδικασίες εκδημοκρατισμού είναι περιορισμένη.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Κεφάλαιο 5. Υπάρχει Δημοκρατικό Έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση;

Η ευρωπαϊκή οικοδόμηση αρχίζοντας από της 25-06-1952 (έναρξη ισχύος της ΕΚΑΧ) δεν σταμάτησε ποτέ, ξεπερνώντας τα αρχικά οράματα των ιδρυτών της. Οι εργασίες της άλλοτε επιτυγχάνονταν και άλλοτε επιβραδύνονταν. Είναι γεγονός ότι επρόκειτο για ένα φιλόδοξο και πρωτόγνωρο εγχείρημα για το οποίο δεν υπήρχε προηγούμενο στην ανθρώπινη ιστορία. Τα οφέλη της ένωσης υπήρχαν διάχυτα σε όλους τους τομείς της ζωής των ευρωπαίων πολιτών έτσι ώστε σημαντικά επιτεύγματα σε διάφορους τομείς της οικονομικής ζωής να θεωρούνται σήμερα δεδομένα. Για παράδειγμα, η άνευ προβλημάτων εξάλειψη των τελωνιακών εμποδίων του εμπορίου, οδήγησε στο να θεωρείται αυτονόητη η τελωνιακή ένωση σήμερα. Αυτονόητη και δεδομένη είναι για όλους μας η ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων, η ελεύθερη πρόσβαση των εργαζομένων σε χώρες όπου η ζήτηση ήταν πιο αυξημένη, η ελεύθερη κυκλοφορία μισθωτών – εργαζομένων. Καθώς λοιπόν εξελίσσονταν η οικονομική και νομισματική ένωση προέκυπταν παράλληλα οφέλη και προβλήματα.

Ο τρόπος λειτουργίας της ΕΕ μετεξελισσόταν σε ένα πολύπλοκο μηχανισμό με πολλές παραμέτρους. Αυτό γιατί η ΕΕ διαθέτει πολλά όργανα, πολλές ρυθμίσεις για τη λήψη αποφάσεων, πολλούς φορείς δράσεις σε τομείς πολιτικών. Οι ευθύνες και οι εξουσίες των οργάνων ποικίλουν σημαντικά μεταξύ των πεδίων πολιτικής. Η ΕΕ παράλληλα εμπλέκεται σε όλους σχεδόν τους τομείς δημόσιας πολιτικής με μηχανισμούς λήψης αποφάσεων που καθιστούν εξαιρετικά δύσκολή την πραγμάτωση των δυνατοτήτων τους. Τα ανωτέρω χαρακτηριστικά σε καμία περίπτωση δεν προσδίδουν στην ΕΕ την ιδιότητα του κράτους, αλλά την καθιστούν ένα εξαιρετικά ανεπτυγμένο περιφερειακό οργανισμό και πολιτικό σύστημα (Nugent, σελ 607).

Ταυτόχρονα με τη διεύρυνση της πολυπλοκότητας του θεσμικού συστήματος της ΕΕ εξελίσσονταν και τα πεδία εφαρμογής της δράσης της. Γενικότερα, όλες οι κοινοτικές πολιτικές (αλιευτική, γεωργική, μεταφορών, έρευνας κλπ) εξελίσσονται για να ανταποκρίνονται τόσο στα εθνικά προβλήματα όσο και στις διεθνείς πραγματικότητες. Σαφώς και υπάρχουν μεγάλες διαφορές ευημερίας μεταξύ των κρατών της ΕΕ. Σκοπός της ΕΕ είναι να συμβάλλει στην ανύψωση του επιπέδου ζωής των πολιτών της. Από το προοίμιο των Συνθηκών διακηρύσσονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, οι δημοκρατικές αρχές της, το κράτος δικαίου. Παρά ταύτα όμως οι πολίτες, βάσει δημοσκοπήσεων δεν είναι ικανοποιημένοι. Ο Ευρωπαίος πολίτης σήμερα περιβάλλεται από πολιτικές και νομοθεσίες που τις εκλαμβάνει ως κάτι το περίπλοκο και

δυσνόητο. Δεν συνειδητοποιεί όμως ότι η Ένωση τον περιβάλλει στην επαγγελματική και καθημερινή του ζωή. Ενώ δηλαδή έχει αναπτυχθεί ένας μεγάλος αριθμός πολιτικών, λόγω μη επαρκούς ενημέρωσης των λαών της Ευρώπης, δεν εκτιμάται το μέγεθος της βελτίωσης της καθημερινότητάς του. Για παράδειγμα η χρηματοδοτική προσπάθεια της Κοινότητας μέσω των διαθρωτικών ταμείων στα πλαίσια της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής σαφώς και επέτρεψε στις φτωχότερες χώρες της να αντιμετωπίσουν την αύξηση του εμπορίου, τον έντονο ανταγωνισμό, την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Η δημιουργία του ταμείου συνοχής, η ίδρυση της επιτροπής των περιφερειών, η ενθάρρυνση των διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών, εξασφάλισε επαρκείς μεταβιβάσεις κεφαλαίων από τις πλουσιότερες στις φτωχότερες περιοχές της ΕΕ. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη με τη μικρή πληθυσμιακή αύξηση, με την επιμήκυνση του προσδόκιμου ζωής, απασχόλησαν τα διαθρωτικά ταμεία. Ήταν στις προτεραιότητες της ΕΕ τα προβλήματα απασχόλησης, κοινωνικής ασφάλισης, συνεχούς επαγγελματικής κατάρτισης, υγείας, ασφάλειας εργαζομένων κπλ. Ήδη από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ υιοθετήθηκαν στόχοι του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η Συνθήκη αυτή καθόριζε υψηλό επίπεδο απασχόλησης, συντονισμένη πολιτική για την απασχόληση με καθορισμό ετήσιας αξιολόγησης των εθνικών μέτρων για την επίτευξή τους έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή. Η δημιουργία και ανάπτυξη της πολιτικής ανταγωνισμού υπήρξε ένα καλό μέσο για την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Βασικός λόγος που οι πολίτες αγνοούν όλα τα ανωτέρω οφέλη του ενωσιακού εγχειρήματος είναι ότι πολλές κυβερνήσεις προκειμένου να έχουν εκλογικά οφέλη παρουσιάζουν ως δικά τους επιτεύγματα κοινοτικές οδηγίες και κοινοτικές πολιτικές. Σε αυτό βέβαια βοηθούν και τα ΜΜΕ. Είναι γεγονός ότι πολλά από τα επιτεύγματα της ένωσης είναι λεπτομερειακά, τεχνικά και δυσνόητα. Επίσης ορισμένα δυσμενή αποτελέσματα πολιτικών πχ ανεργία, έχουν πολύ εμφανείς συνέπειες στη κοινωνία και είναι εύκολο να ρίχτεται στο ανάθεμα στην ΕΕ παρά στις εθνικές κυβερνήσεις. Όπως είδαμε παραπάνω, είναι αυτονόητες κάποιες πολιτικές και η μακροχρόνια ειρήνη θεωρεί δεδομένα την αφθονία των αγαθών, την ελευθερία μετακίνησης και ιδιαίτερα από τους νέους που δεν έχουν γνωρίσει τις κακές συνέπειες της απουσίας των παραπάνω.

Βάσει των παραπάνω υιοθετείται η άποψη ότι η ένωση αποτελεί ένα τεχνοκρατικό μόρφωμα με έμφαση στην εξειδίκευση παρά στην αντιπροσωπευτικότητα, άρα και στον εκδημοκρατισμό.

Για να έρθει η ένωση εγγύτερα στους πολίτες οφείλει να εξασφαλίσει ότι η ενοποίηση δεν αποτελεί υπόθεση των κυρίαρχων ηγετικών ομάδων.

Ο Moravcsik χαρακτηρίζει την ΕΕ ως έναν διακυβερνητικό οργανισμό και υποστηρίζει ότι το σύστημα θεσμικών ελέγχων και ισορροπιών της ΕΕ μαζί με τις εξουσιοδοτημένες αρχές διασφαλίζουν ότι η ΕΕ δεν είναι χειρότερη από τις άλλες δημοκρατίες όσον αφορά την νομιμότητα των αποδόσεων που προκύπτουν από τις αποφάσεις της.

Αυτό δηλαδή που παρέχει την κατάλληλη νομιμοποίηση, άρα και την κοινωνική συναίνεση, είναι ο βαθμός αποτελεσματικότητας των πολιτικών εκρoών. Το πόσο δηλαδή διασφαλίζεται η οικονομική ανάπτυξη. Σε αυτή την περίπτωση ο λαός αποδέχεται και τις πολιτικές επιλογές και έτσι το αξιακό σύστημα εξελίσσεται ομαλά. (Majone, 2005)

Σύμφωνα επίσης με τον Majone, ένα υπερεθνικό μόρφωμα όπως η ΕΕ, είναι απομακρυσμένο από τις βραχυπρόθεσμες πολιτικές σκοπιμότητες και έχει συγκριτικό πλεονέκτημα της επιβολής «checks and balances» για να διαχειριστεί τις διασυνοριακές εξωτερικεύσεις και να μπλοκάρει την τυραννία της πλειοψηφίας προς όφελος του κοινού συμφέροντος.

Ο Moravcsik για να αποδείξει ότι ο λαός και τα κράτη μέλη έχουν τον απόλυτο έλεγχο στην ΕΕ, επισημαίνει ότι η σύγχρονη δημοκρατία επιβάλλει «ελέγχους και ισορροπίες» που σε ενωσιακό επίπεδο εντοπίζεται στους εξής συνταγματικούς συμβιβασμούς: άμεσος και έμμεσος μηχανισμός λογοδότησης, κανόνας της ομοφωνίας για την αναθεώρηση των Συνθηκών, διεύρυνση των πλειοψηφικών αποφάσεων, διαδικασία διαβούλευσης και ενισχυμένος ρόλος για το ΕΚ.

Επομένως, διασφαλίζεται ότι η διαδικασία λήψης των αποφάσεων είναι διαφανής, αποτελεσματική και συνεπής προς τις απαιτήσεις των πολιτών, άρα «η ΕΕ είναι τόσο δημοκρατική όσο θα έπρεπε ή θα μπορούσε να είναι» (Moravcsik 2008). Ωστόσο λόγω της επιρροής που ασκεί στον τρόπο λειτουργίας των δημοκρατικών πολιτικών, η ΕΕ θα εξακολουθεί να υστερεί αυτού που θεωρείται δημοκρατικό.

Η ΕΕ δεν είναι δημοκρατική με τη συνηθισμένη έννοια του όρου. Για να υλοποιηθεί το όραμα των ελίτ για πολιτική ένωση για τη δημιουργία μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς έπρεπε ενίοτε να περιθωριοποιηθεί η δημοκρατία και να παρακαμφθεί η απαιτούμενη λαϊκή υποστήριξη. Η μέθοδος που επιλέχθηκε ήταν η γνωστή Κοινοτική Μέθοδος. «Το δημοκρατικό έλλειμμα είναι το τίμημα που πληρώνουμε λόγω της επιθυμίας μας να ολοκληρωθούν οι εθνικές μας οικονομίες, διατηρώντας παράλληλα την ακεραιότητα της κρατικής μας κυριαρχίας» (Majone 2005).

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Συνεπώς υπάρχει σύγκλιση μεταξύ των προτιμήσεων των κυβερνήσεων και των εκροών πολιτικής, άρα η ΕΕ δεν είναι μη δημοκρατική αλλά αντιθέτως συμβάλλει στη βελτίωση της δημοκρατίας των κρατών μελών της. Από την άλλη, οι δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις απειλούν να υπονομεύσουν τη δημόσια νομιμότητα, δημοτικότητα και εμπιστοσύνη απέναντι στην ΕΕ, διότι τα συμφέροντα είναι που εγκαθιδρύουν τη δημοκρατία (Moravcsik, 2011).

Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της νομιμοποίησης εκ των εισροών, που αφορά τον δημοκρατικό χαρακτήρα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και κατά κύριο λόγο το δικαίωμα όλων των πολιτών να συμμετέχουν επί ίσοις όροις επί της πολιτικής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων, ο δημοκρατικός έλεγχος καθίσταται αναγκαίος, στο βαθμό που η ΕΕ έχει επεκτείνει τις αρμοδιότητές της σχεδόν σε όλους τους κρατικούς τομείς (Schmidt, 2013).

Η ΕΕ χαρακτηρίζεται ως μη δημοκρατική λόγω της απουσίας ενός άμεσα δημοκρατικού συστήματος. Όπως ήδη έχουμε αναλύσει στο κεφάλαιο «Κανονιστική Διάσταση του Δημοκρατικού ελλείμματος», χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι ευρωπαϊκές εκλογές, στο βαθμό που τόσο οι εθνικές όσο και οι ευρωεκλογές δεν διεξάγονται με αναφορά την Ευρώπη, λόγω της απουσίας κινήτρων ή η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο δεν είναι διαφανής από πλευράς διαδικασιών, καθορισμού της ατζέντας, αποτελεσμάτων ψηφοφορίας.

Κατά τον Hix, «το έλλειμμα δημοκρατίας μπορεί να αντιμετωπιστεί με την πολιτικοποίηση της ενοποιητικής διαδικασίας, η οποία θα διαμορφώσει συνδετικούς κρίκους μεταξύ της εθνικής και της ευρωπαϊκής σφαίρας, δίνοντας στους πολίτες της ΕΕ την ευκαιρία να συμμετάσχουν ενεργά στην ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία, να παρακολουθήσουν την πορεία της και να αξιολογήσουν τα αποτελέσματα που αυτή παράγει». (Ινστιτούτο Έρευνας και Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 2013-2014)

Διαπιστώνεται ότι η ΕΕ έχει αγκιστρωθεί σε μία στρεβλή εικόνα για τις προτεραιότητές της. Οφείλει να τοποθετηθεί και να προσανατολιστεί με άλλους τρόπους προσέγγισης της οικονομίας και της κοινωνίας. Να μην είναι προσηλωμένη μόνο στα οφέλη τις αγοράς. Υπάρχουν επιλογές. Η δημοκρατία δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς επιλογές. Επομένως, αντί να αναρωτιόμαστε πώς η πολιτική θα προσαρμοστεί επιτέλους στην οικονομική πραγματικότητα, θα πρέπει να κάνουμε μια πιο καίρια ερώτηση, δηλ. τι είδους πολιτική γενικά και τι είδους πολιτικές συγκεκριμένα θα μπορούσαν να συμφιλιώσουν την οικονομική και πολιτική πραγματικότητα (Τσούκαλης, 2014 σελ 26)

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Συμπεράσματα

Τα τελευταία χρόνια με την οικονομική και τη χρηματοπιστωτική κρίση, τη βαθειά ύφεση, τα υπερδιογκωμένα χρέη κρατών, την καταλυτική δύναμη της παγκοσμιοποίησης στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς, είναι έντονος ο διάλογος για το έλλειμμα δημοκρατίας των ευρωπαϊκών θεσμών και τη δημοκρατική νομιμοποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στα πλαίσια της ΕΕ. Η οικονομική κρίση, οι ανεξέλεγκτες δυνάμεις της ελεύθερης αγοράς στα πλαίσια μιας παγκόσμιας οικονομίας, όπως είναι επόμενο, προκαλούν συρρίκνωση πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, έλλειμμα λογοδοσίας των φορέων οικονομικής πολιτικής κλπ. Δεν είναι λίγες οι φορές όπου οι φορείς χάραξης πολιτικής στην Ευρωζώνη αντιμετώπισαν σοβαρά διλήμματα για το αν και με ποιο τρόπο θα παρείχαν οικονομική στήριξη στις κυβερνήσεις που αντιμετώπισαν αδιέξοδα στη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων τους. Ο κίνδυνος εξόδου από το ευρώ βρισκόταν συνεχώς μπροστά τους.

Από τη στιγμή που η πολιτική επιστήμη δεν προβαίνει σε προβλέψεις, η μόνη αποδεκτή μέθοδος για να διερευνηθεί το μέλλον είναι αυτή των σεναρίων. Γνωρίζουμε ότι δεν θα πραγματοποιηθεί κάποιο από αυτά, αλλά το φάσμα τους μπορεί να φωτίσει έναν ορίζοντα που διέπεται από μεταβολές. Το πρώτο σενάριο βασίζεται στο να ελαττώσει τη φιλοδοξία της ενιαίας αγοράς στο επίπεδο μιας απλής τελωνιακής ένωσης. Πολιτικά θα επικρατούσε μια διακυβερνητική ένωση, η οποία θα λειτουργούσε στη βάση ενισχυμένων συνεργασιών. Το πιο ριζοσπαστικό σενάριο αποβλέπει στη μετεξέλιξη της ΕΕ σε ένα καθεστώς ομοσπονδιακού κράτους και το τρίτο σενάριο το οποίο εδράζεται στη κοινοτική μέθοδο, στοχεύει στην πολιτική ενδυνάμωση του συγκεκριμένου τρόπου διακυβέρνησης.

Οποιαδήποτε και να είναι σήμερα η μορφή της ή η τάση για εξέλιξή της, αναμφισβήτητα το ενοποιητικό εγχείρημα της ΕΕ διακρίνεται από μοναδικότητα. Δεν μοιάζει δηλαδή ούτε με ομοσπονδιακό σύστημα ούτε με έναν διακυβερνητικό διεθνή οργανισμό. Είναι ένα sui generis υπερεθνικό μόρφωμα με ιστορικές και θεσμικές ιδιαιτερότητες.

Παρόλο που με τη Συνθήκη της Λισαβόνας έγινε σοβαρή προσπάθεια ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του ΕΚ και ενδυνάμωσης της συμμετοχικής δημοκρατίας, η αίσθηση περί δημοκρατικού ελλείμματος παραμένει διάχυτη. Κατά τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται συνεχώς θέτονται τα ίδια ζητήματα της υπέρ εκπροσώπησης, της αδιαφάνειας, της έλλειψης

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

λογοδοσίας, της επικάλυψης αρμοδιοτήτων από τη μία και από την άλλη της μη ελάφρυνσης των εθνικών χρεών, και της παρατεταμένης πιστωτικής ασφυξίας της οικονομικής ύφεσης.

Μέσα σε αυτό το κλίμα, προσπαθώντας να βρούμε ένα σύγχρονο μοντέλο πολιτικής και διακυβέρνησης, τίθενται δύο ζητήματα: από τη μια είναι το ζήτημα της αποτελεσματικής διακυβέρνησης που παραπέμπει στη νεοφιλελεύθερη πολιτική και στην καθολική υπεροχή της αγοράς ως οργανωτικής αρχής. Από την άλλη το ζήτημα της πολιτικής συμμετοχής που παραπέμπει σε μία πιο προοδευτική διακυβέρνηση όπου αντί να αναλωθούμε σε διλήμματα πρέπει να επιχειρήσουμε να συνδυάσουμε τη διάσταση της συμμετοχής στο επίπεδο στο πιο κοντινό στο πολίτη και στη διάσταση αποτελεσματικότητας στο συνολικό θεσμικό σχεδίασμα της ΕΕ. Πιστεύεται ότι η κοινωνία λειτουργεί ως εξάρτημα της αγοράς. Αντί η οικονομία να είναι εμφωλιασμένη στις κοινωνικές σχέσεις, οι κοινωνικές σχέσεις εμφωλιάζονται στο οικονομικό σύστημα. Πρέπει να εμμείνουμε στη σημασία πολιτικής συμμετοχής και συνύπαρξης στη διατήρηση της δυνατότητας επιλογής μεταξύ διαφορετικών προτύπων, μεταξύ διαφόρων μοντέλων καπιταλισμού. Πρέπει να ελέγξουμε τους μηχανισμούς που φιλτράρουν και μορφοποιούν τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης.

Καταλήγοντας, διαπιστώνουμε ότι η έννοια της Δημοκρατίας στα πλαίσια της ΕΕ είναι δύσκολο να μετρηθεί. Για να απαντηθεί το ερώτημα αυτό θα πρέπει πρώτα πρώτα να ξέρουμε τι είδους μόρφωμα είναι η ΕΕ. Άλλοι οι δεσμοί που συνδέουν τα μέλη ενός Διεθνούς Οργανισμού και άλλοι οι δεσμοί στα πλαίσια ενός κράτους. Εξάλλου στα ίδια τα έθνη – κράτη σήμερα τίθενται ερωτήματα νομιμοποίησης των αποφάσεων των κοινοβουλίων, της υπεροχής της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της νομοθετικής, της μικρής συμμετοχής των πολιτών στις εθνικές εκλογές κλπ. Επομένως η έννοια του δημοκρατικού ελλείμματος δεν είναι κάτι πρωτόγνωρο που αφορά μόνο τους Ευρωπαίους πολίτες και δεν ενδιαφέρει το εσωτερικό των κρατών – μελών. Αυτό δε σημαίνει ότι η διακυρηκτική προσήλωση στην αρχή της δημοκρατίας δεν πρέπει να αποτελέσει την κρίσιμη οργανωτική βάση της ΕΕ. Σημαίνει ότι για να διατηρήσει η ΕΕ την ισχύ της και τα οράματά της ανοιχτά θα πρέπει να υπάρχει βούληση. Θα πρέπει μέσα από μία πολιτική και κοινωνική ολοκλήρωση να γίνει μια μεταστροφή στην ευρωπαϊκή πολιτική έτσι ώστε οι ευρωπαίοι πολίτες να νοιώθουν ότι η προοπτική του ευρωπαϊκού οράματος είναι για το συμφέρον τους. Η Δημοκρατική αρχή που διαπνέει τις συνθήκες δεν λειτουργεί ποτέ σε βάρος της αποτελεσματικότητας.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΣΥΝΘΗΚΕΣ / ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ	ΒΗΜΑΤΑ ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟΥ
Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Φεβρουάριος 1986)	• Επίσημη αναγνώριση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου • Επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας σε νέους τομείς πολιτικής • Ενίσχυση ρόλου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του και των εξουσιών του
Συνθήκη Μάαστριχτ (Φεβρουάριος 1992)	• Θέσπιση της συναπόφασης ως νέας διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο • Επέκταση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ενισχυμένη πλειοψηφία στο Συμβούλιο • Νέες εξουσίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τον διορισμό του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής • Θεσμοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας
Συνθήκη Άμστερνταμ (Οκτώβριος 1997)	• Απλοποίηση της διαδικασίας της συναπόφασης και επέκταση του πεδίου εφαρμογής της σε περισσότερους τομείς πολιτικής • Επέκταση διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο σε θέματα Δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων • Υιοθέτηση της «στενότερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών - μελών
Συνθήκη Νίκαιας (Φεβρουάριος 2001)	• Επέκταση διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε περαιτέρω τομείς (βιομηχανική πολιτική, σύναψη διεθνών συμφωνιών κλπ)
Συνθήκη Λισαβόνας (Δεκέμβριος 2007)	• Η ένωση αποκτά νομική προσωπικότητα • Επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής της συναπόφασης η οποία ονομάζεται πλέον «συνήθης νομοθετική διαδικασία» • Θέσπιση της «Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών» • Ενίσχυση ρόλου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και επέκταση νομοθετικών του εξουσιών • Άσκηση πολιτικού ελέγχου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Επιτροπή (διαδικασία διορισμού Προέδρου της) • Επέκταση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο • Ενίσχυση ρόλου Εθνικών Κοινοβουλίων ως φορείς εποπτείας της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Βιβλιογραφία

Ξένη Βιβλιογραφία

- Hague Rod & Harrop Martin, *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2005
- Nugent Neill, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, γ' αναθεωρητική έκδοση, Μετάφραση Ιουλία Τσολακίδου, Εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα 2012
- Quermonne Jean – Louis, *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Μετάφραση Τσούντας Κωνσταντίνος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005

Ελληνική Βιβλιογραφία

- *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος,* τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, *Η νομιμοποίηση του ενοποιητικού εγχειρήματος,* Στεφάνου, Εκδόσεις Παπαζήση, 2017
- Ιωακειμίδης Π.Κ, *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – ανάλυση, παρουσίαση, αξιολόγηση*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2008
- Ιωακειμίδης Π.Κ, *Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση – Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1993
- Κανελλόπουλος Παναγιώτης, *Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2008
- Καρβούνης Αντώνης, *Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2003
- Κουλουμπής Θεόδωρος, *Διεθνείς Σχέσεις*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1995
- Μαραβέγιας Ναπολέων – Τσινισιζελής Μιχάλης, *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και Πολιτικές- 50χρόνια*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2007
- Μαραβέγιας Ναπολέων, *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, Οργάνωση και Πολιτικές*, άρθρο Φραγκονικολόπουλου Χρήστου, *Το ζήτημα της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή* Ένωση, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2016
- Μούσης Νίκος, *Ευρωπαϊκή Ένωση – δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

- Νικολακοπούλου – Στεφάνου Ηρώ, *Η Κοινωνική Ευρώπη – Προσδοκίες και Επιτεύγματα*, Εκδόσεις Σισέρης, Αθήνα 2006
- Πασσάς Αργύρης, *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή πολιτική διαδικασία ,* Εκδόσεις Παπαζήση, 2012
- Πλιάκος Αστέρης, *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012
- Πλιάκος Αστέρης, *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του – ανταγωνισμός και πολιτικές της ΕΕ, η Ελλάδα στην ΕΕ*, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα 2009
- Πλιάκος Αστέρης, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης – Περί θεσμών*, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα 2006
- Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Ιστορία – Θεσμοί – Δίκαιο*, *Τόμος Α',* Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα 2001
- Τσούκαλης Λουκάς, *Ποία Ευρώπη*; Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα 2004
- Φατούρος Αργύρης – Πλιάκος Αστέρης, *Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου*, β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα 2000

Συλλογικές εκδόσεις

- Handbook of European Union Politics, Simon Hix - The European Union as a Polity(I), Edited by Knud Erik Jorgensen, Mark A. Pollack and Ben Rosamond
- The Oxford handbook of The European Union, Schmidt Vivien - Democracy and Legitimacy in the European Union, Edited by Erik Jones, Anand Menon and Stephen Weatherill , Oxford University Press, 2012
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιητικές Συνθήκες, Νοέμβριος 2006
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Η φωνή του πολίτη στην ΕΕ, Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015

Μελέτες

- Ινστιτούτο Έρευνας και Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Η σύγχρονη Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική κρίση, το Δημοκρατικό Έλλειμμα και η Άνοδος του Ευρωσκεπτικισμού, Ερευνητικό Πρόγραμμα 2013-2014

Άρθρα

- Moravcsik Andrew, The myth of Europe's democratic deficit, Econstor, 2008

- Moravcsik Andrew, In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union, Blackwell Publishers Ltd 2002
- Hix Simon, Follesdal Andreas, Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik, Blackwell Publishers Ltd 2006
- Alex Barker, Paul McClean και Stefan Wagstyl, The Financial Times Limited 2017, Μάρτιος 2017

Ιστοσελίδες

(http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.3.6.pdf
http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/
https://ec.europa.eu/info/about-european-commission_el
https://ec.europa.eu/commission/index_el
http://www.consilium.europa.eu/el/home/
http://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/voting-system/
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/
https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/el/
https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.el.html)
https://www.eca.europa.eu/el/Pages/MissionAndRole.aspx
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_el
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_el
http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=el
http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/el/turnout.html
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.3.1.pdf
http://www2.parliament.cy/parliamentgr/101/codified%2030%20march%202010.pdf.
http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=el
http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=239296