



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
Κατεύθυνση: Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση

**ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ:
ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΚΑΙ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΚΑΡΑΝΤΖΟΥΛΗΣ ΓΕΡΑΣΙΜΟΣ

A.M: 7119M007

ΑΘΗΝΑ, 2020



Τριμελής Επιτροπή:

Επιβλέπων Καθηγητής: Παπαγιάννης Δονάτος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Μουστάκας Μελέτιος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Νικολόπουλος Ηλίας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Καραντζούλης Γεράσιμος, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας πτυχιακής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της πτυχιακής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση πτυχιακής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.



Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη	1
Abstract	3
Εισαγωγή	5
Κεφάλαιο 1	7
1. Δημοκρατία.....	7
1.1 Η έννοια της Δημοκρατίας	7
1.2 Άμεση Δημοκρατία	9
1.3 Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία.....	11
1.4 Η Μεταβαλλόμενη Έννοια της Δημοκρατίας.....	12
Κεφάλαιο 2	14
2. Η Φύση της Ένωσης.....	14
2.1 Περιφερειακή Συνεργασία.....	15
2.2 Διακυβερνητική και Υπερεθνική Συνεργασία	16
2.3 Το Ενωσιακό Μόρφωμα	18
2.3.1 Πολιτικό Σύστημα	18
2.3.2 Κρατοκεντρική Άποψη.....	20
2.3.3 Υπερεθνική Άποψη	21
2.3.4 Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση	23
Κεφάλαιο 3	25
3. Το Δημοκρατικό Έλλειμμα.....	25
3.1 Η έννοια του Δημοκρατικού ελλείμματος.	25
3.2 Θεωρητικές Προσεγγίσεις	30
3.2.1 Ρυθμιστικό Κράτος.....	30
3.2.2 Διεθνής Οργανισμός.....	31
3.2.3 Αμφισβήτηση της Πολιτικής Εξουσίας	34
3.2.4 Αδυναμία Συνύπαρξης Δημοκρατίας και Διεθνών Οργανισμών	36
3.2.5 Εθνικό Έλλειμμα Δημοκρατίας	38
3.3 Θεσμικές Προσεγγίσεις	39
3.3.1 Η Διάκριση των Εξουσιών	39
3.3.2 Τα Ενωσιακά Όργανα	41
3.3.3 Τα Εθνικά Κοινοβούλια	59
Κεφάλαιο 4	65
4. Έλλειμμα Δημοκρατίας στις Ενωσιακές Πολιτικές και τα Μέσα Άσκησης τους	65
4.1 Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	65
4.2 Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.....	70



4.3 Η Εσωτερική Αγορά και Ανταγωνισμός	74
4.4 Η Κρίση του Ευρώ και Δημοκρατική Νομιμοποίηση	76
4.5 Η Οδηγία	78
Κεφάλαιο 5	80
5. Εγγενείς Αδυναμίες της Ένωσης	80
5.1 «Ευρωπαϊκός Λαός»	81
5.2 Ευρωπαϊκός Διάλογος	85
5.3 Κοινωνία των Πολιτών	87
Κεφάλαιο 6	91
6. Προς Αντιμετώπιση του Δημοκρατικού Ελλείμματος	91
6.1 «Συνταγματική Συνθήκη» για την ΕΕ	94
6.2 Αποτίμηση της προσπάθειας «Συνταγματοποίησης»	96
6.2.1 «Η Συνέλευση»	97
6.2.2 Τα Αρνητικά Δημοψηφίσματα	98
6.2.3 Το Γαλλικό και Ολλανδικό «Όχι»	100
6.3 Η Συνθήκη της Λισαβόνας	102
6.3.1 Η Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία	104
6.3.2 Η Συμμετοχική Δημοκρατία	108
6.3.3 Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια	116
6.4 Το μέλλον της ΕΕ	117
6.4.1 Προς μια Ελεγχόμενη Δημοκρατία	119
6.4.2 Προς μια Ομοσπονδιακή Πολυεθνική Δημοκρατία	122
Συμπεράσματα	123
Πηγές/ Βιβλιογραφία	131

Περίληψη

Στην παρούσα διπλωματική εργασία ερευνάται το ζήτημα της ύπαρξης ή μη του λεγόμενου δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των συνεπειών του στη δημοκρατική της νομιμοποίηση. Η βιβλιογραφική επισκόπηση αποτελεί την ακολουθητέα μεθοδολογία

Στο πρώτο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 1) θα εξετασθεί η έννοια της δημοκρατίας, Ειδικότερα, θα αναδειχθεί η ιστορικότητα της έννοιας όπως και η ανάγκη ανανοηματοδότησης της για το ενωσιακό μόρφωμα.

Αντικείμενο του κεφαλαίου δύο (Κεφάλαιο 2) είναι η αναζήτηση της φύσης της Ένωσης. Το ζήτημα της πληρότητας ή ελλειμματικότητας της ενωσιακής δημοκρατίας θα πρέπει να εξετασθεί μέσα στα πλαίσια του μορφώματος στο οποίο αυτό απαντάται. Οποιαδήποτε σύγκριση μη κρατικού μορφώματος με όρους κρατικογενείς θα ήταν άδικη για το ενωσιακό μόρφωμα.

Αντικείμενο του κεφαλαίου τρία (Κεφάλαιο 3) είναι η έννοια του δημοκρατικού ελλείμματος, τόσο μέσα από τις θεωρητικές προσεγγίσεις όσο και μέσα από τις θεσμικές. Στις παραγράφους των θεσμικών προσεγγίσεων θα αναλυθούν τα όργανα της Ένωσης και θα αξιολογηθούν βάσει της δημοκρατικότητας τους, ενώ επίσης θα αναδειχθεί η σημασία των εθνικών κοινοβουλίων.

Στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 4), θα εξετασθεί η δημοκρατική πληρότητα του πλαισίου στο οποίο αναπτύσσονται οι πολιτικές της Ένωσης. Συγκεκριμένα θα αναλυθούν η εξέλιξη, το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της ενωσιακής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η μέριμνα για ισορροπία ελευθερίας και δικαιοσύνης εντός του Χώρου Ασφάλειας Ελευθερίας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ), η συνεισφορά του ανταγωνισμού στα πλαίσια της ενιαίας αγοράς, οι συνέπειες της κρίσης του ευρώ και η οδηγία ως το δημοκρατικό νομικό μέσο άσκησης ενωσιακής πολιτικής.

Το κεφάλαιο υπ' αριθμόν πέντε (Κεφάλαιο 5), είναι αφιερωμένο στις εγγενείς αδυναμίες που παρουσιάζει η Ένωση και εμποδίζουν την δημοκρατική της πληρότητα. Συγκεκριμένα θα εξετασθούν, οι δυνατότητες ύπαρξης ενός ευρωπαϊκού



δήμου, θεσμοθέτησης ενός ευρωπαϊκού διαλόγου και μιας αντιπροσωπευτικής για την Ένωση, Κοινωνίας των Πολιτών.

Στο έκτο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 6), θα επισημανθούν οι μεταρρυθμίσεις της προσπάθειας δημοκρατικής “ανάρρωσης” της Ένωσης, που μεσολάβησαν από τη Συνταγματική απόπειρα του 2004 μέχρι και τις βελτιώσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας το 2007. Τέλος, θα παρουσιαστούν δύο σενάρια για το μέλλον της Ένωσης, τα οποία αντανακλούν τις διαφορετικές κατευθύνσεις που πρέπει να ακολουθήσει η Ένωση προς εξυγίανση του δημοκρατικού της ελλείμματος, ήτοι την διακυβερνητική και υπερεθνική.

Abstract

This dissertation examines the existence of the so-called democratic deficit of the European Union (EU) and its consequences for its democratic legitimacy. Bibliographic review is the methodology to be followed.

The first chapter (Chapter 1) will examine the concept of democracy. The historicity of the concept will be highlighted due to a reinterpretation that is needed for the EU formation.

The chapter's two (Chapter 2) subject will be the search of the European Union's nature. The question about the completeness or deficit of EU democracy must be examined inside the context in which is to be found. Any comparison of a non-state formation with state-generated terms would be not fair for EU.

Chapter's three (Chapter 3) subject will be the concept of the democratic deficit, both through theoretical and institutional approaches. The institutional approach will analyze the European Union's institutions based on their democratic adequacy. Also the importance of national parliaments in EU will be highlighted.

The next chapter (Chapter 4) will examine the framework's democratic completeness in which the European Union's policies are being developed. Specifically, it will be analyzed the evolution, content and results of the Union's protection of the fundamental rights, the concern for balance within the European Area of Freedom and Justice, the contribution of competition in the single market, the consequences of the crisis, and the directives as the democratic legal mean of EU policy making.

Chapter five (Chapter 5) is devoted to the inherent weaknesses of the European Union which hinder its democratic fullness. Specifically, will be examined, the possibilities of having a European public, of instituting a European dialogue and a Union's Civil Society representative.

Chapter six (Chapter 6) will outline the reforms of the Union's democratic "recovery" effort, which ranged from the 2004 constitutional attempt to the 2007 Lisbon Treaty improvements. Finally, there will be presented two scenarios for the Union's future,



reflecting the different directions that the Union must follow in order to consolidate its democratic deficit, namely intergovernmental and supranational.



Εισαγωγή

Την δεκαετία του '50, όπου και ξεκίνησε η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η δημοκρατία δεν εμφανιζόταν ρητά σε κάποιο κείμενο¹. Η «συγκαταβατική συναίνεση»² στην οποία βασιζόταν αποτελούσε την μόνη, δημοκρατική, σιωπηλή όμως συμφωνία των πολιτών στις επιλογές των εθνικών ηγεσιών για τα ευρωπαϊκά ζητήματα.

Η δημοκρατική αρχή κατά τα πρώτα στάδια της ολοκλήρωσης θεωρούνταν αυτονόητη για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η συγκρότηση αλλά και κάθε βήμα διεύρυνσης που επιχειρήθηκε περιλάμβανε μονάχα δημοκρατικά κράτη ενώ η προσήλωση που έπρεπε αυτά να δείχνουν προς την αρχή ήταν αδιαπραγμάτευτη³.

Η δημοκρατική αρχή είναι θεμελιώδης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελεί τον συνδετικό ιστό, των αρχών του όλου οικοδομήματος και παρά του ότι εισήχθη ρητά με την συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)⁴, υφίσταται από τα πρώτα βήματα της ενοποίησης, ενώ πρώτη αναφορά αυτής γίνεται στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ)⁵.

Μέχρι το σημείο εκείνο η συζήτηση για κάποιο δημοκρατικό έλλειμμα ήταν σχεδόν ανύπαρκτη. Η ανάγκη για περαιτέρω εκδημοκρατισμό της Ένωσης άρχισε να εμφανίζεται περίπου στα τέλη της δεκαετίας του 1990 όπου άρχισε να παρατηρείται μια αποδυνάμωση της ως άνω «ήπιας συναίνεσης».

Στο επίκεντρο της συζήτησης για τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό της Ευρώπης βρέθηκε η κοινωνική νομιμοποίηση και η ανάγκη διασφάλισης συνθηκών δημοκρατικής πολιτικής πέρα του έθνους κράτους.

¹ Κοντιάδης Ξενοφών (2003), Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 251

² Λάβδας Κ. Α.- Χρυσόχοου Δ. Ν. (2005), Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, Πολιτική Επιστήμη, σελ. 138

³ Με την κήρυξη της δικτατορίας στην Ελλάδα, η τότε ΕΟΚ σταμάτησε τη Συμφωνία Σύνδεσης που είχε ξεκινήσει, για να την συνεχίσει ξανά μόνο μετά την ανατροπή της (Σαχπεκίδου Ευγενία (2013), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' έκδ., εκδ. Σάκκουλα, σελ. 22-24, 124).

⁴ Παπαγιάννης Δονάτος (2016), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 94

⁵ Κοντιάδης Ξ. (2003), ο.π., σελ. 251.



Τα επόμενα ενοποιητικά βήματα της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της καθιέρωση της κοινής ιθαγένειας σηματοδότησαν τη μετάβαση από μια οικονομική συνεργασία σε μια πολιτική ένωση⁶. Η μετάβαση αυτή όμως έθεσε νέες αμφισβητήσεις της ενωσιακής δημοκρατικής ποιότητας.

Ως απάντηση σε αυτές ήρθε η συνταγματική προσπάθεια του 2004, όπου και θα αποτελούσε σημαντική εξαίρεση στην παράδοση της ΕΕ να μην αποτυπώνει ευθέως την δημοκρατική αρχή σε κείμενο συνθήκης⁷, δυστυχώς όμως η προσπάθεια αυτή δεν ευδοκίμησε.

Η εισαγωγή της αρχής εν τέλει, εντάχθηκε με την Συνθήκη της Λισαβόνας⁸ το 2007. Τόσο στο προοίμιο της, όσο και στο άρθρο 2 ΣΕΕ θα αποτυπωθεί ρητώς:

«Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας....»

Παρά το γεγονός πως το άρθρο αυτό αποδεικνύει την δημοκρατική προσήλωση της Ένωσης, μια απλή διακηρυκτική προσήλωση στην αρχή δεν αρκεί, απαιτείται ουσιαστική εφαρμογή αυτής.

Η δημοκρατία πρέπει να περιλαμβάνει το τυπικό μέρος της, την ρητή αναφορά αυτής ως αρχής και της εκλογής των κρατικών οργάνων από τον λαό, αλλά και το ουσιαστικό, την πραγματική συμμετοχή του πολίτη, στην λήψη των αποφάσεων και την λειτουργία των θεσμών. Ακριβώς στα πλαίσια αυτά, τόσο της τυπικής όσο και της ουσιαστικής έννοια της δημοκρατικής αρχής, εμφανίζεται η προβληματική του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης.

Σήμερα, περισσότερο από ποτέ η ίδια η ύπαρξη και οι στόχοι της ΕΕ αμφισβητούνται από τους ευρωπαίους. Οι ηθικές αξίες της κλυδωνίζονται και οι πολίτες των κρατών μελών εμφανίζονται απογοητευμένοι από την πραγματική

⁶ Mangiameli Stelio (2013), Article 2 [The Homogeneity Clause], The Treaty on European Union (TEU): A Commentary, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, σελ. 136.

⁷ Σκανδάμης Νίκος (2009), Δημοκρατική διακυβέρνηση σε κοινωνία αγοράς: διλήμματα του ευρωπαϊκού παραδείγματος. Εισαγωγικές σκέψεις, Ευρωπαϊών Πολιτεία, σελ. 309.

⁸ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 83/1, 30.3.2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>

εφαρμογή της αρχής της δημοκρατίας. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται ενωσιακά, φαίνεται να μην αντιπροσωπεύουν την λαϊκή βούληση, να εξυπηρετούν αποκλειστικά σκοπούς διάσωσης του ενιαίου νομίσματος με μέσα τεχνοκρατικά.

Τι συμβαίνει λοιπόν πραγματικά και κατά πόσο είναι υπαρκτό σήμερα το πολυσυζητημένο «έλλειμμα δημοκρατίας» της ΕΕ;

Κεφάλαιο 1

1. Δημοκρατία

1.1 Η έννοια της Δημοκρατίας

Πολύ συχνά η Δημοκρατία αντιμετωπίζεται ως ένα ενιαίο και μονοσήμαντο φαινόμενο, στην πραγματικότητα όμως, υπάρχει πληθώρα θεωριών που προβληματίζονται για την ουσία της.

Σύμφωνα με τον Joseph Shumpeter, δημοκρατία αποτελεί το περιοδικό δικαίωμα των πολιτών να επιλέγουν κυβέρνηση και να της δίνουν την εξουσία να αποφασίζει για αυτούς⁹. Σύμφωνα με τον Αυστριακό οικονομολόγο/πολιτικό φιλόσοφο, όπως περιγράφεται στο έργο «Καπιταλισμός, Σοσιαλισμός και Δημοκρατία», ταυτίζει την δημοκρατία με τον ανταγωνισμό των πολιτικών κομμάτων και τον σχηματισμό κυβέρνησης. Για αυτόν η δημοκρατία αποτελεί μια μέθοδο σύμφωνα με την οποία οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται από ορισμένα άτομα στα οποία έχει εκχωρηθεί η εξουσία μετά από πετυχημένη διεκδίκηση της λαϊκής ψήφου.

Ο Andrew Heywood¹⁰ συγκεντρώνοντας όλα τα πιθανά νοήματα που περιστρέφονται γύρω από την έννοια της δημοκρατίας, μπορεί να αποτελεί: σύστημα κυβέρνησης των φτωχών και μη προνομιούχων, μορφή κυβέρνησης που υπηρετεί τα συμφέροντα του λαού, σύστημα λήψης αποφάσεων βασισμένο στην αρχή της πλειοψηφίας, σύστημα πρόνοιας και αναδιανομής για την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, μέσο νομιμοποίησης των δημοσίων αξιωμάτων μέσω των εκλογών και της λαϊκής ψήφου.

⁹ Καρβούνης Αντώνιος (2004), Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, εκδ Πατάκη, Αθήνα, σ 274

¹⁰ Heywood Andrew (2006), Εισαγωγή στην Πολιτική, εκδ Πόλις, Αθήνα, σελ 106



Ένας άλλος ορισμός περιγράφει την δημοκρατία ως μια διαδικασία συνεχούς διαβούλευσης. Δημοκρατία υφίσταται όταν μεταξύ πολιτών και κράτους υπάρχει ισότιμη, ευρεία διασφαλισμένη και αμοιβαίως δεσμευτική διαβούλευση¹¹.

Το πλήθος των νοημάτων της δημοκρατίας και ο προβληματισμός γύρω από έννοια της, μας έχει προσφέρει πολλές διαφορετικές θεωρίες για αυτήν. Για τον μεγάλο διαφωτιστή του 17ου αιώνα, Jean-Jacques Rousseau, η δημοκρατία αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή εκτελεστικής εξουσίας, εκείνη στην οποία η πλειονότητα των πολιτών έχει ταυτόχρονα με την νομοθετική εξουσία και την εκτελεστική δραστηριότητα στα χέρια τους¹².

Ο αρχαϊκός, ανθεκτικός και κοινά αποδεκτός ιστορικός και νοηματικός πυρήνας της έννοιας της δημοκρατίας¹³, είναι ο δήμος ως πηγή νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας. Η λέξη και το νόημα της δημοκρατίας έχει τις ρίζες της στην αρχαία Ελλάδα. Η δημοκρατία παράγεται από τις λέξεις «δήμος» και «κράτος». Το πρώτο συνθετικό έχει την έννοια του λαού και το δεύτερο της εξουσίας. Εν αντιθέσει με την μοναρχία και την αριστοκρατία, η υπέρτατη αρχή ανήκει στον λαό και όχι σε ένα άτομο ή μια μειοψηφία¹⁴.

Περαιτέρω, το περιεχόμενο της δημοκρατίας έχει και αξιακό χαρακτήρα. Η Δημοκρατία προϋποθέτει την δικαιοδική έγκυρη λειτουργία της στη νομιμότητά της. Οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα σύνταγμα εγκαθιδρύει δημοκρατία αποτελεί δημοκρατική νομιμότητα, την υπαγωγή δηλαδή του πολιτειακού και πολιτικού γίνεσθαι στους θεσπισμένους κανόνες. Έτσι παρατηρούμε την υπαγωγή της έννομης τάξης σε θεμελιώδεις διαδικαστικούς κανόνες και την τήρηση αξιακών αρχών, τόσο κατά τη συνταγματογένεση όσο και κατά τη λειτουργία της πολιτείας.

Η αξιακή διάσταση της νομιμότητας είναι γνωστή με τον όρο δημοκρατική νομιμοποίηση, απορρίπτοντας μία αξιακά ουδέτερη διαδικαστική νομιμότητα. Με

¹¹ Tilly Charles (2011), Δημοκρατία, εκδ Gutenberg, Αθήνα, σελ v- vi

¹² Schmidt Manfred, (2004) Θεωρίες της Δημοκρατίας, εκδ. Σαββάλας, σελ 106

¹³ Τσάτσος Δημήτρης (2007), Η έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αθήνα, εκδ. Πόλις, σελ. 39-51.

¹⁴ Hansen Mogens Herman (2007), Αρχαία Ελληνική και Σύγχρονη Δημοκρατία, εκδ. Μεσόγειος, Αθήνα, σ.σ 21-22



λίγα λόγια η δημοκρατία επιτυγχάνει παράλληλα την υπακοή και την αναγνώριση του δικαιώματος κάποιου να άρχει ανεξάρτητα από την ύπαρξη κυρώσεων ή το ενδεχόμενο χρήσης αυτών¹⁵.

Δημοκρατική νομιμοποίηση συντρέχει λοιπόν, όταν οι πολίτες, ως πρωταρχικά πολιτικά υποκείμενα του δήμου, συνοδεύουν τις συγκεκριμένες πολιτειακές και πολιτικές επιλογές είτε με τη συναίνεσή τους είτε με την ανοχή τους, μετέχοντας έτσι στην εξέλιξη του αξιακού συστήματος. Η δικαϊκή εγκυρότητα της δημοκρατίας προϋποθέτει λοιπόν τόσο τη νομιμότητά όσο και τη νομιμοποίησή της. Νομιμότητα για την ισχύ και τη δύναμη της επιβολής της κρατικής εξουσίας και νομιμοποίηση για την αξιακή της θεμελίωση.

Συνοψίζοντας λοιπόν τα παραπάνω, ο λαός αποτελεί την πηγή εξουσίας και έχει την αποκλειστική εξουσία να καθορίσει τη μορφή και οργάνωση του πολιτεύματος του¹⁶. το σύνολο των πολιτών, που συγκροτούν ένα ενιαίο πολιτικό σύνολο, αποτελεί και το πρωταρχικό πολιτικό υποκείμενο της διαδικασίας παραγωγής της συλλογικής πολιτικής βούλησης. Η επίκληση του δήμου ως πηγή νομιμοποίησης είναι το κοινό χαρακτηριστικό των διάφορων μορφών της δημοκρατίας.

1.2 Άμεση Δημοκρατία

Η άμεση ή συμμετοχική δημοκρατία βασίζεται στην άμεση, αμεσολάβητη και διαρκή συμμετοχή των πολιτών στο έργο της κυβέρνησης. Αποτελεί ένα σύστημα λήψης αποφάσεων που καταργεί με την άμεση ανάμειξη των πολιτών τη διάκριση μεταξύ ασκούντων την κυβέρνηση και των κυβερνώμενων ή μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας των πολιτών¹⁷.

Η μορφή αυτή κυβέρνησης εφαρμόστηκε στην Αρχαία Αθήνα κατά τον 5ο αιώνα π.Χ καθώς και σε άλλες ελληνικές πόλεις. Οι πολίτες της δημοκρατίας συμμετείχαν ισότιμα στις συνελεύσεις, λάμβαναν αποφάσεις και νομοθετούσαν, ο νόμος του

¹⁵ Εξουσία είναι η ικανότητα να επιτυγχάνεται ο στόχος παρά την ύπαρξη αντίστασης, ενώ νομιμοποιημένη εξουσία είναι η ικανότητα να επιτυγχάνεται ο στόχος χωρίς την ύπαρξη αντίστασης, Alan R. Ball & Peters (2001) Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση εκδ. Παπαζήση, σελ 79

¹⁶ Καρβούνης Α. (2004), ο.π, σελ 281

¹⁷ Heywood A. (2006), ο.π., σελ. 109



κράτους αποτελούσε έτσι τον νόμο των πολιτών. Επιπλέον, συμμετείχαν άμεσα στις δικαστικές λειτουργίες ενώ τα δημόσια αξιώματα τα αναλάμβαναν οι ίδιοι με άμεση ψηφοφορία και βραχυχρόνια θητεία¹⁸.

Σύμφωνα με τον Rousseau, η ουσία της άμεσης δημοκρατίας βρίσκεται στην εξουσία και συγκεκριμένα στην νομοθεσία η οποία είναι στα χέρια του λαού. Ο κυρίαρχος λαός ασκεί αυτή δίχως ενδιάμεσα αντιπροσωπευτικά σώματα. Η κυβέρνηση ασκεί την εκτελεστική εξουσία λογοδοτώντας στον λαό, ο οποίος την ελέγχει και μπορεί να την απολύσει ανά πάσα στιγμή¹⁹.

Στα πλεονεκτήματα της συμπεριλαμβάνονται²⁰:

1. Ο αυξημένος έλεγχος των πολιτών στη δημόσια ζωή
2. Η δυνατότητα των πολιτών προς έκφραση της άποψης τους χωρίς εξάρτηση από άλλους
3. Η άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση της εξουσίας λόγω του αυτοπρόσωπου της συμμετοχής των πολιτών κατά την λήψη αποφάσεων

Στα μειονεκτήματα της άμεσης δημοκρατίας, σύμφωνα με τον M. Schmidt²¹, μπορεί να συμπεριληφθεί ο κίνδυνος που ενέχει για την κοινωνία, η τάση των πολιτικών αρχηγών προς δημαγωγία με την παράλληλη έλλειψη εκ μέρους του λαού, κατάλληλης ενημέρωσης. Η πλειοψηφία των πολιτών μπορεί να μην είναι ενημερωμένη κατάλληλα, να μην διαθέτει επαρκή μόρφωση με αποτέλεσμα να καθίσταται επικίνδυνη για τη μειοψηφία και για την ίδια τη δημοκρατία γενικότερα.

Συνέχεια την άμεσης δημοκρατίας αποτελεί η συμμετοχική δημοκρατία. Όρος που έγινε ευρέως γνωστός κατά τα τελευταία χρόνια, βασίζεται στην ιδέα πως όσο το δυνατόν περισσότεροι πολίτες θα πρέπει να μετέχουν ενεργά στα κοινά. Σύμφωνα με τον Schumpeter, η θεωρία της συμμετοχικής δημοκρατίας ακολουθεί την πρωτοποριακή θέση, σύμφωνα με την οποία η πολιτική επιθυμία κάθε πολίτη και του

¹⁸ Held David (2007), Μοντέλα Δημοκρατίας, εκδ. Πολύτροπον, σελ 22, 33, 49

¹⁹ Schmidt Manfred (2004) Θεωρίες Δημοκρατίας, εκδ. Σαββάλας, σελ. 104

²⁰ Schmidt M. (2004), ο.π., σελ. 107

²¹ Schmidt M. (2004), ο.π., σελ. 407



συνόλου των ψηφοφόρων δεν προηγείται της διαμόρφωσης πολιτικής βούλησης και της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων, αλλά είναι κυρίως προϊόν τους²².

1.3 Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία

Η αντιπροσωπευτική αποτελεί μια άλλη μορφή δημοκρατίας πιο περιορισμένης από άποψη συμμετοχής σε σχέση με την άμεση. Σε αυτή τη μορφή, τα συμφέροντα και οι απόψεις των πολιτών αναλαμβάνονται προς έκφραση από εκλεγμένους αντιπροσώπους. Η μορφή αυτή δημοκρατίας, είναι ουσιαστικά έμμεση, με την νομιμοποίηση της να στηρίζεται στο γεγονός πως οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι του λαού που ακούν την εξουσία το πράττουν αυτό για λογαριασμό των πολιτών. Η εμφάνιση της αντιπροσωπευτικής μορφής δημοκρατίας ή φιλελεύθερης γίνεται κατά τον 18ο αιώνα στην Αγγλία και στις Η.Π.Α²³ (ή 13 Αποικίες).

Τα πλεονεκτήματα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας θεωρούνται²⁴:

1. Η έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, εφόσον μια άμεση σε μεγάλες κοινότητες είναι ανέφικτη
2. Η απαλλαγή των πολιτών από την λήψη αποφάσεων, με την παράλληλη ανάθεση της κυβέρνησης σε ειδικούς που έχουν πιο εξειδικευμένες γνώσεις

Σύμφωνα με τον John Stuart Mill, στα πλεονεκτήματα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας μπορούν να συμπεριληφθούν²⁵:

1. Η παρακολούθηση και έλεγχος της κεντρικής εξουσίας σε συνδυασμό με την ελευθερία του λόγου, του τύπου και της συνάθροισης
2. Η καθιέρωση του Κοινοβουλίου ως προστάτη της ελευθερίας και επίκεντρο του ορθού λόγου

²² Schmidt M. (2004), ο.π., σελ 282

²³ Hansen M. H. (2007), ο.π., σελ. 130

²⁴ Heywood A. (2006), ο.π., σελ. 109

²⁵ Held D. (2007), ο.π., σελ. 127



3. Η ανάδειξη αντιπροσώπων, μέσω εκλογών, με ηγετικές ικανότητες και ευφυΐα

Για τον Mill, η έλλειψη δημοκρατίας προκαλεί την επικράτηση της άγνοιας και της βιαιότητας. Θεωρεί ότι η σημαντική αξία της δημοκρατίας είναι πως προωθεί την «υψηλότερη και περισσότερο αρμονική» ανάπτυξη των ανθρωπίνων δυνατοτήτων. Όταν οι πολίτες συμμετέχουν στην πολιτική ζωή έχουν καλύτερη κατανόηση, περισσότερες ευαισθησίες και υψηλότερο επίπεδο προσωπικής ανάπτυξης.

Στο ίδιο μήκος κύματος και για τον Charles Tilly η δημοκρατία αντιμετωπίζεται από την ωφελμιστική της διάσταση. Η δημοκρατία αποτελεί μια παιδευτική εμπειρία με σκοπό την ολοκλήρωση του ατόμου συνολικά (υλική, ηθική, πνευματική) μέσα από το σύστημα διακυβέρνησης. Αυτή είναι αμοιβαία επωφελής τόσο για τους πολίτες, που αισθάνονται ότι εισακούονται από τις κυβερνήσεις τους, όσο και για τους κυβερνώντες, καθώς ικανοποιώντας την βούληση των πολλών, έχουν αυξημένες πιθανότητες επιβίωσης²⁶.

Το μεγαλύτερο πρόβλημα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας μπορεί να εντοπιστεί στην ένταση της συμμετοχής. Παρά τον καθολικό χαρακτήρα της ψήφου, στην πλειοψηφία των σύγχρονων δημοκρατικών πολιτευμάτων, η συνειδητή αποχή από την άσκηση του δικαιώματος παρουσιάζει αυξητικές τάσεις.

Είναι λανθασμένη η άποψη πως η αντιπροσωπευτική δημοκρατία υλοποιείται μόνο με το δικαίωμα ψήφου στους πολίτες²⁷. Η έλλειψη ελέγχου της διακυβέρνησης ανάμεσα στις εκλογικές αναμετρήσεις δημιουργεί κενά δημοκρατικότητας και έλλειψη νομιμοποίησης της. Είναι απαραίτητο λοιπόν, να λειτουργούν σε όλη την διάρκεια της θητείας των αιρετών αντιπροσώπων μηχανισμοί δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους.

1.4 Η Μεταβαλλόμενη Έννοια της Δημοκρατίας

Εκ των παραπάνω γίνεται αντιληπτό πως η δημοκρατία δε συνιστά, ένα εκ των προτέρων δεδομένο, θεσμικό σχήμα. Αντίθετα, είναι μια έννοια ιστορική και ως τέτοια δεν μπορεί να είναι στατική αλλά μεταβαλλόμενη. Αυτή της η ιδιότητα δεν

²⁶ Tilly C.. (2011), ο.π, σελ vi

²⁷ Χρυσόχου Δ. Ν. (1995) Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία, εκ. Σιδέρης, σελ. 54



συνεπάγεται την αστάθεια της, η σταθερότητα της δημοκρατίας δε σημαίνει περιεχόμενο στατικό υπό την έννοια του μόνιμου, αλλά σταθερή και αέναη εναρμόνισή της με την εξελισσόμενη ιστορική πραγματικότητα. Δημοκρατικά πολιτικά καθεστώτα έχουν υπάρξει σε διαφορετικές περιόδους με σημαντικές διαφορές μεταξύ και ως προς τον ορισμό του λαού και τον τρόπο άσκησης της εξουσίας τους²⁸.

Η ανάγκη εξέτασης του νοήματος της δημοκρατίας σε συσχέτιση με τα χαρακτηριστικά και δεδομένα τη εποχής που μελετάμε, αποδεικνύεται με την απλή μεταφορά και εφαρμογή του προτύπου της δημοκρατία των αρχαίων Ελλήνων στην σημερινή πραγματικότητα. Έτσι, ένα πολιτικό καθεστώς που δίνει το δικαίωμα του πολίτη και της πολιτικής συμμετοχής μόνο στους άρρενες κατοίκους άνω των 20 ετών και αποκλείει γυναίκες, δούλους και μετοίκους είναι βέβαιο ότι θα χαρακτηριζόταν σήμερα ως αντιδημοκρατικό²⁹. Αυτή βέβαια, η μη ολική εφαρμογή των αρχών τη ελευθερίας και ισότητας, δεν αφαιρεί από την εκκλησία του δήμου της αθηναϊκής δημοκρατίας την θεώρηση της ως επιτομή και θεμέλιο της δημοκρατίας.

Από την περίοδο της αρχαίας αθηναϊκής δημοκρατίας μέχρι και τα μέσα του 18ου αιώνα, η δημοκρατία ως μορφή πολιτεύματος έχει περιφρονηθεί και τεθεί στο περιθώριο. Χρειάστηκε η εμπέδωση της φιλοσοφίας του φιλελευθερισμού ώστε η δημοκρατία να θεωρηθεί ξανά η άριστη μορφή πολιτεύματος.

Στην σύγχρονη εποχή, παρατηρείται η ανάπτυξη νέων θεωριών και η αλλαγή του περιεχομένου της δημοκρατίας σε αντιπροσωπευτική διακυβέρνηση με την παράλληλη συνύπαρξη αμεσοδημοκρατικών διαδικασιών, όπως τα δημοψηφίσματα και η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία.

Η έννοια της δημοκρατίας δεν σταμάτησε να μετασχηματίζεται, προσαρμοζόμενη συνεχώς στον ιστορικοπολιτικό της χώρο έχει μεταβληθεί όχι μόνο σε σχέση με την Αρχαία Ελλάδα και την περίοδο του Διαφωτισμού αλλά ακόμα και με λίγες δεκαετίες πίσω. Παράδειγμα εδώ αποτελεί η καθολικότητα της ψήφου στην Μ.

²⁸ Κουσκουβέλης Ηλίας (1997), Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη και τη Θεωρία της Πολιτικής, εκδ., Παπαζήση, σελ 233

²⁹ Καρβούνης Α. (2004), ο.π σελ 281



Βρετανία το 1928 όπου και απέκτησαν δικαίωμα ψήφου οι γυναίκες ή το 1960 οι αφροαμερικανοί στις πολιτείες του Νότου στις Η.Π.Α³⁰.

Η γοητεία της δημοκρατίας οφείλεται κυρίως στην άρνηση να γίνεται επί της αρχής αποδεκτή οποιαδήποτε αντίληψη του πολιτικού αγαθού που δεν απορρέει από τον ίδιο τον λαό. Είναι εξαιρετικά σημαντική η ιδέα της δημοκρατίας επειδή δεν αντιπροσωπεύει απλώς μια αξία όπως η ελευθερία, η ισότητα ή η δικαιοσύνη, αλλά επειδή συνδέει και διαμεσολαβεί ανάμεσα σε ανταγωνιστικές ρυθμιστές αρχές³¹.

Κεφάλαιο 2

2. Η Φύση της Ένωσης

Με μια πρώτη ματιά γίνεται αντιληπτό πως η ΕΕ πάσχει από δημοκρατικά ελλείμματα. Βέβαια, η έννοια της δημοκρατίας από την οποία κατηγορείται ως ελλειμματική η ΕΕ, αναλύεται στην παραδοσιακή/κρατικογενή της διάσταση. Αυτό σημαίνει πως ερείδεται στην εννοιολογία της κλασικής πολιτειολογίας, δηλαδή εκείνης που αναπτύχθηκε με αποκλειστικό σημείο αφετηρίας και αναφοράς στο κρατικό φαινόμενο.³²

Η Ευρωπαϊκή Ένωση όμως δεν αποτελεί κράτος³³ αλλά ένα *sui generis* μόρφωμα με χαρακτηριστικά πρωτόγνωρα. Η θεσμική ταυτότητα της διαφέρει από το κρατικό φαινόμενο από το οποίο εκπορεύτηκε, δημιουργήθηκε και από όπου τροφοδοτήθηκε η έννοια της δημοκρατίας.

Απαραίτητη είναι λοιπόν η μεταφορά και προσαρμογή του νοήματος της δημοκρατίας, ώστε να μπορεί να αξιολογηθεί η ποιότητα της, εντός ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου. Η δημοκρατία όπως αναφέραμε δεν είναι κάτι σταθερό. Αυτή, έχει ιστορική υφή απορροφώντας κατά την εφαρμογή της τα ιδιαίτερα

³⁰ Heywood A.(2006), ο.π, σελ 107

³¹ Held D. (2007), ο.π., σελ. 358- 359

³² Τσάτσος Θ. Δ. (2007), ο.π, σελ 24 και 26

³³ Τσάτσος Θ. Δ. (2007) ,ο.π, σελ 24-26



χαρακτηριστικά του διαρκώς μεταβαλλόμενου και εξελισσόμενου ιστορικό-πολιτικού της χώρας³⁴

Έτσι λοιπόν, λόγω της ετερότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απαιτείται μια νοηματική αναπροσαρμογή του περιεχομένου της δημοκρατίας, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στην διττή της, διακυβερνητική και ομοσπονδιακή, φύση³⁵.

2.1 Περιφερειακή Συνεργασία

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί γνήσιο τέκνο της υπερεθνικής περιφερειακής οργάνωσής. Περιφερειακή οργάνωση, είναι η θεωρία/πρακτική συντονισμού κοινωνικών οικονομικών και πολιτικών δραστηριοτήτων εντός μιας γεωγραφικής περιοχής, η οποία μπορεί να αποτελεί τμήμα ενός κράτους (υποεθνική διάκριση), είτε να περιλαμβάνει έναν αριθμό κρατών (υπερεθνική)³⁶. Θεσμικά, η περιφερειακή οργάνωση αναπτύσσεται θέτοντας πρότυπα κανόνες, δομές μέσω των οποίων επιτυγχάνεται ο συντονισμός αλλά και μια ανακατάταξη των πολιτικών ταυτοτήτων από το κράτος στο κέντρο.

Δημιούργημα των κρατών της Ευρώπης με στόχο να ενδυναμώσουν και να προστατεύσουν κοινές αξίες η Ένωση εντάσσεται στην υπερεθνική διάσταση της περιφερειακής οργάνωσης. Συγκλήθηκε για να ενισχυθεί η εικόνα, η φήμη και η διπλωματική αποτελεσματικότητα των κρατών της.

Οι ανάγκες που οδήγησαν στην προσπάθεια πραγματοποίησης του ενοποιητικού οράματος ήταν: η διατήρηση της ειρήνης, η οικονομική ανασυγκρότηση, η αποτελεσματική διευθέτηση του Γερμανικού προβλήματος (μέσω ενοποιητικής απορρόφησης της Γερμανίας από μια «Ευρώπη»), η Σοβιετική απειλή, η αναποτελεσματικότητα που φανέρωσε το μοντέλο του Έθνους-κράτους που οδήγησε στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο.

³⁴ Τσάτσος Θ. Δ. (2007), ο.π, σελ 51

³⁵ Τσάτσος Θ. Δ. (2007), ο.π, σελ 83-106

³⁶ Heywood A. (2006), ο.π, σελ 498



2.2 Διακυβερνητική και Υπερεθνική Συνεργασία

Γενικά η ιστορία της ΕΕ αποτελεί την ιστορία έντασης ανάμεσα στον διακυβερνητισμό και την υπερεθνικότητα³⁷.

Ο Διακυβερνητισμός λαμβάνει χώρα στην βάση της κυριαρχικής ανεξαρτησίας περιλαμβάνοντας συνθήκες και συμμαχίες καθώς και ενώσεις και συνομοσπονδίες. Η κυριαρχία διαιρείται μέσω μιας διαδικασίας ομόφωνης λήψης αποφάσεων που παρέχει σε κάθε κράτος ένα δικαίωμα αρνησικυρίας.

Ο Υπερεθνικισμός είναι η ύπαρξη μιας αρχής ανώτερης από αυτή του έθνους-κράτους, ικανής να επιβάλλει τη βούληση του σε αυτό. Η κυριαρχία σε ομαδοποιήσεις υπερεθνικού χαρακτήρα κατανέμεται μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών φορέων³⁸.

Μέχρι και το σημείο πριν την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάθε περιφερειακός οργανισμός που δημιουργούταν στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο είχε ξεκάθαρα διακυβερνητική μορφή συνεργασίας. Η αλληλεπίδραση μεταξύ των κρατών λάμβανε χώρα στη βάση της κυριαρχικής ανεξαρτησίας³⁹.

Με άλλα λόγια η συνεργασία τους βασιζόταν στην μη απεμπόληση κυριαρχίας, θέτοντας ως βάση, καταρχήν την ομοφωνία. Η συνεργασία στις περιπτώσεις αυτές είναι χαλαρή και τα κράτη-μέλη διατηρούν το δικαίωμα της τελευταίας λέξης⁴⁰.

Αυτό όμως θα αποτελέσει μια παρωχημένη προσέγγιση κατά την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασική ιδέα στο μυαλό των πολιτικών πρωτεργατών της Ένωσης είναι η δημιουργία ενός συστήματος συν-διαχείρισης ανάμεσα σε ανεξάρτητα κράτη, τα οποία θα εκχωρήσουν αρμοδιότητες και εξουσίες στο Ευρωπαϊκό επίπεδο.

³⁷ Bale Tim, (2011), Πολιτική Στις Χώρες της Ευρώπης- Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και Αλληλεπιδράσεις, εκδ. Κριτική, σελ 122

³⁸ Heywood A, (2006) ο.π, σελ. 502

³⁹ Heywood A, (2006), ο.π, σελ 502

⁴⁰ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π, σελ 47



Ο οργανισμός που μέλλει να δημιουργηθεί θα υπακούει σε μια ομοσπονδιακή λογική. Κρίσιμες αποφάσεις θα λαμβάνονται από όργανο που δεν θα ελέγχεται από τα κράτη μέλη ενώ οι αποφάσεις του θα είναι δεσμευτικές για αυτά. Οι αποφάσεις θα λαμβάνονται με βάση την αρχή της πλειοψηφίας ενώ ένα ανεξάρτητο δικαστικό όργανο θα επιφορτίζεται με τον έλεγχο της νομιμότητας τόσο του οργανισμού όσο και των κρατών μελών στις σχέσεις τους με τον οργανισμό⁴¹.

Στην ΕΕ δεν υπάρχει κυβέρνηση με την έννοια των εθνικών κρατών, αλλά υπάρχει ένα πρότυπο διακυβέρνησης με υπερεθνικές εξουσίες με στοιχεία εθνικής κυβέρνησης και διακυβέρνησης. Η διατήρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη (εξωτερική πολιτική, άμυνα, δημόσια τάξη) αποτελεί την επιβίωση του στοιχείου της κυβέρνησης σε ένα περιβάλλον μετά-εθνικής διακυβέρνησης⁴².

Τα υπερεθνικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης εν συντομία είναι⁴³:

- i. Η ύπαρξη ενωσιακών οργάνων που εκφράζουν αυθύπαρκτα κατά ορισμένη και συγκεκριμένη διαδικασία τη βούληση της Ένωσης
- ii. Η δέσμευση της Ένωσης σε κοινές αξίες (ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ελευθερία, δημοκρατία κτλ) που την εντάσσουν σε μια πολιτική ένωση
- iii. Η ύπαρξη ανεξαρτήτου Δικαστηρίου της ΕΕ, αρμόδιο για τον έλεγχο, τήρηση ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου
- iv. Η άμεση ισχύς του δικαίου έναντι το Ευρωπαίου πολίτη και η υπεροχή του έναντι των δικαίων των κρατών-μελών και του εθνικού συντάγματος συμπεριλαμβανομένου
- v. Η οικονομική αυθυπαρξία της Ένωσης με την πρόβλεψη ιδίων πόρων, που αντικατέστησε τις οικονομικές συνεισφορές των κρατών-μελών

⁴¹ Παπαγιάννης Δ., ο.π σελ 82- 85

⁴² Σκανδάμης Ν. (2006), Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης- Μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς εκδ Σάκκουλά, σελ 169

⁴³ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π σελ 83



vi. Η ευρύτητα των αρμοδιοτήτων της Ένωσης που καλύπτει το σύνολο σχεδόν του οικονομικού δικαίου μέχρι και πολλά πολιτικά θέματα.

2.3 Το Ενωσιακό Μόρφωμα

Η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία, έχει γνωρίσει τέτοια εξέλιξη από την γέννηση του, που το μόρφωμα που δημιουργήσε προσεγγίζει πλέον μορφές του ομοσπονδιακού φαινομένου. Βέβαια παρά την εξέλιξη, αποφεύγεται ο χαρακτηρισμός αυτού. Η Συνθήκη της ΕΕ το αναφέρει αόριστα ως μια «νέα φάση» στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης (αρ. 1 ΣΕΕ).⁴⁴

Δίχως η Συνθήκη να χαρακτηρίζει το ενωσιακό μόρφωμα και σε συνδυασμό με την μοναδικότητα του, ο τρόπος αντίληψης του ποικίλει. Σύμφωνα με τον Majone, η Ένωση είναι ένα «ρυθμιστικό κράτος»⁴⁵. Για αυτόν, η Ένωση δεν είναι και πιθανώς δε θα γίνει ποτέ ένα κράτος υπό τη σύγχρονη έννοια του όρου. Αποτελεί κυρίως ένα «ρυθμιστικό κράτος» καθώς παρουσιάζει κάποια από τα χαρακτηριστικά της κρατικής οντότητας μόνο στο πεδίο της οικονομικής και κοινωνικής ρύθμισης⁴⁶.

Στο παρόν στάδιο η Ευρωπαϊκή Ένωση, σίγουρα δεν θα μπορούσε να ονομαστεί κράτος. Δε διαθέτει δήμο, δεν διαθέτει εδαφική κυριαρχία, ούτε την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας, αρμοδιότητα, δηλαδή, να προσδιορίζει η ίδια αυτοδύναμα νέες αρμοδιότητες. Οι αρμοδιότητές της είναι δοτές, δηλαδή κατ' απονομή (compétence d' attribution)⁴⁷.

2.3.1 Πολιτικό Σύστημα

Σύμφωνα με μελετητές του ενωσιακού μορφώματος, η Ένωση αποτελεί πολιτικό σύστημα. Σύμφωνα με τον Hix Simon⁴⁸, η ΕΕ δεν αποτελεί κράτος με την κλασσική έννοια του όρου (Max Weber) αλλά ένα πολιτικό σύστημα καθώς αυτό πληρεί τα

⁴⁴ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π σελ 82

⁴⁵ Majone Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London and New York, Routledge, σελ. 55, 287.

⁴⁶ Majone G., (1996), ο.π, σελ. 287.

⁴⁷ Παπαγιάννης Δ, ο.π σελ 83- 84

⁴⁸ Hix Simon (2008), *The EU as a new political system*, Comparative Politics, Oxford, Oxford University Press, σελ 580- 582



τέσσερα βασικά χαρακτηριστικά των Almond και Easton για τον ορισμό και ανάλυση των δημοκρατικών πολιτικών συστημάτων⁴⁹:

- i. Θα πρέπει να υπάρχει ένα σαφώς καθορισμένο σύνολο θεσμών για τη συλλογική λήψη αποφάσεων και ένα σύνολο κανόνων που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ και εντός αυτών των θεσμών. Η ΕΕ διαθέτει όντως μια βασική συνταγματική αρχιτεκτονική, η οποία καθορίζει την ισορροπία των εξουσιών μεταξύ ΕΕ, κρατών-μελών και μεταξύ των ιδίων των θεσμών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.
- ii. Στα δημοκρατικά πολιτικά συστήματα, οι πολίτες επιδιώκουν να επιτύχουν την ικανοποίηση των πολιτικών τους επιθυμιών μέσω του συστήματος, είτε άμεσα είτε έμμεσα μέσω ενδιάμεσων οργανώσεων, όπως οι ομάδες συμφερόντων και τα πολιτικά κόμματα. Στην ΕΕ ένας μεγάλος αριθμός δημόσιων και ιδιωτικών ομάδων καθώς και μεμονωμένων πολιτών συμμετέχουν όντως σε μία διαρκή προσπάθεια να επηρεάσουν τη διαδικασία χάραξης της πολιτικής ενωσιακά.
- iii. Οι συλλογικές αποφάσεις έχουν αντίκτυπο στη διανομή των οικονομικών πόρων και στην κατανομή των κοινωνικών και πολιτικών αξιών σε όλο το σύστημα. Πράγματι, οι πολιτικές της ΕΕ ασκούν σημαντική επίδραση στην οικονομία και την κοινωνία στη Ευρώπη. Ειδικότερα, και παρά τις περιορισμένες αναδιανεμητικές της δυνατότητες, στον τομέα της εσωτερικής αγοράς, των ευρωπαϊκών κοινωνικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων, του ενιαίου νομίσματος, της πολιτικής της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων και άλλων πολιτικών, οι αποφάσεις που λαμβάνονται ασκούν σημαντική έμμεση επίδραση στην κατανομή των πόρων και τις κοινωνικές σχέσεις στην ευρωπαϊκή κοινωνία.
- iv. Υπάρχει συνεχής διάδραση μεταξύ των πολιτικών εκροών, των νέων απαιτήσεων στο σύστημα, των νέων αποφάσεων κοκ. Το πολιτικό σύστημα της ΕΕ αποτελεί ένα μόνιμο χαρακτηριστικό της πολιτικής ζωής στην Ευρώπη. Η πολιτική της ΕΕ είναι μια συνεχής διαδικασία, εντός και μεταξύ των ενωσιακών

⁴⁹ Hix Simon (2008), ο.π, σελ. 580



θεσμικών οργάνων στις Βρυξέλλες, μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των Βρυξελλών, εντός των εθνικών δημοσίων αρχών, μεταξύ των ιδιωτικών συμφερόντων και των κυβερνητικών αξιωματούχων στις Βρυξέλλες και σε εθνικό επίπεδο, καθώς και μεταξύ των ιδιωτικών ομάδων που εμπλέκονται στις υποθέσεις της ΕΕ σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

2.3.2 Κρατοκεντρική Αποψη

Σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση, αυτή του Magnette Paul, η ΕΕ πρέπει να γίνεται αντιληπτή πρωτίστως ως διακυβερνητικός οργανισμός, λαμβάνοντας όμως παράλληλα υπόψιν ότι η ΕΕ είναι πιο θεσμοποιημένη και εδραιωμένη στις εθνικές επικράτειες σε σχέση με άλλα διεθνή καθεστώτα⁵⁰.

Όντως, η διαφοροποίηση της ΕΕ με τους διακυβερνητικούς οργανισμούς είναι πραγματική:

- i. Διαθέτει πολύ περισσότερο αναπτυγμένη και πολύπλοκη θεσμική δομή από την αντίστοιχη των διακυβερνητικών οργανισμών.
- ii. Διαθέτει περισσότερες αρμοδιότητες σε τομείς πολιτικών σε σχέση με οποιονδήποτε διακυβερνητικό οργανισμό.
- iii. Κινήθηκε πολύ πέρα από την διακυβερνητική φύση αντίστοιχων οργανισμών ενσωματώνοντας στη δομή και λειτουργία της πολλά υπερεθνικά χαρακτηριστικά⁵¹.

Η στάση αυτή για την ευρωπαϊκή ενοποίηση συμπυκνώνει την ιδέα της κρατοκεντρικής προσέγγισης. Σύμφωνα με αυτή, η ευρωπαϊκή ενοποίηση γίνεται αντιληπτή ως ένα διεθνές καθεστώς, σχεδιασμένο από κυρίαρχα κράτη που επιδιώκουν να ρυθμίσουν την ανάπτυξη της οικονομικής και κοινωνικής αλληλεξάρτησης τους μέσα από μια διαδικασία διακυβερνητικής συνεργασίας. Έτσι,

⁵⁰ Magnette Paul (2005), What is the European Union: Nature and Prospects, New York, Palgrave Macmillan, σελ. 191-192.

⁵¹ Nugent Neill (2003), Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα, εκδ. Σαββάλας, σελ. 618-619.



πρώτα από όλα η ΕΕ είναι ένας οργανισμός με επίκεντρο τα συμμετέχοντα κράτη, ως το κέντρο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων⁵².

Μια διαφοροποιημένη κάπως προσέγγιση του κρατοκεντρικού μοντέλου πρεσβεύει πως εντός της ΕΕ υπάρχει μια έννοια «συμβίωσης» μια αμοιβαία εξάρτηση ανάμεσα στα τμήματα του πολιτικού συστήματος και της συλλογικότητας αυτού. Σύμφωνα με τον Paul Taylor, η συμβίωση εντός του συναινετικού αυτού συστήματος θεωρείται πως καθιστά δυνατή την υπέρβαση πολλών από τις δυσάρεστες συνέπειες του κατακερματισμού της κυριαρχίας, ενώ διατηρεί και ενισχύει τη δύναμη και την εξουσία τόσο των τμημάτων όσο και της συλλογικότητας που το σύστημα υποδηλώνει⁵³.

Η Ένωση, λοιπόν, αποτελεί μια σύνθετη πολιτεία στην οποία δεν θυσιάζονται οι εθνικές συλλογικές ταυτότητες των μερών ή υποτάσσεται η εθνική τους κυριαρχία σε μια υπερκείμενη κεντρική εξουσία⁵⁴. Την ίδια άποψη συμμερίζεται και ο Magnette για το συναινετικό μοντέλο. Συγκεκριμένα, αντιλαμβάνεται την Ένωση όχι ως ένα εν το γίνεσθαι ομοσπονδιακό κράτος προορισμένο να απορροφήσει τα κράτη-μέλη του, αλλά ως ένα σύνολο θεσμών και κανόνων σχεδιασμένων να ενδυναμώσουν τα ευρωπαϊκά κράτη ενθαρρύνοντας τα τελευταία να συνεργαστούν⁵⁵.

2.3.3 Υπερεθνική Άποψη

Πέρα από την κρατοκεντρική άποψη, υπάρχει και η άλλη, η υπερεθνική. Σύμφωνα με τον Morgan Glyn, τα κυρίαρχα έθνη κράτη της Ευρώπης θα εκλείψουν καθώς θα λειτουργούν ως επιμέρους μονάδες μια ομοσπονδιακής Ευρώπης⁵⁶. Ο Morgan θα ταχθεί υπέρ ενός ευρωπαϊκού υπερκράτους, το ευρωπαϊκό αντίστοιχο των Η.Π.Α.

⁵² Goldsmith Mike (2003), *Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium, The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, σελ. 114.

⁵³ Nugent N. (2003), ο.π., σελ. 623-624.

⁵⁴ Λάβδας Κ. Α.- Χρυσόχοου Δ. Ν. (2005), ο.π., σελ. 149.

⁵⁵ Magnette Paul (2005), *op. cit.*, σελ. 3.

⁵⁶ Morgan Glyn (2005), *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*, Princeton, Princeton University Press, σελ. 4, 5, 14-16.



Βέβαια δεν θα πρέπει να παραγνωρίζουμε τα χαρακτηριστικά της ΕΕ που δεν συμφωνούν με το ομοσπονδιακό μοντέλο⁵⁷:

- i. Την εξάρτηση του κέντρου για την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων, από την συγκατάθεση του περιφερειακού επιπέδου. Εδώ συναντάμε την αρχή της ομοφωνίας στο Συμβούλιο για ορισμένα ζητήματα, όπως συνταγματικής μεταρρύθμισης, διεύρυνσης ή φορολογικών μέτρων.
- ii. Την διατήρηση του μεγαλύτερου μέρους των τομέων πολιτικής να κλίνει προς την πλευρά των κρατών-μελών. Με εξαίρεση τις οικονομικές πολιτικές, οι δημόσιες πολιτικές και όσες απαιτούν υψηλές δημόσιες δαπάνες ανήκουν σχεδόν εξολοκλήρου στα κράτη-μέλη.
- iii. Με εξαίρεση την νομισματική, οι τομείς πολιτικής που στα ομοσπονδιακά συστήματα αποτελούν αρμοδιότητα του κέντρου, στην ΕΕ συνιστούν πρωτίστως εθνικές αρμοδιότητες. Τέτοιες πολιτικές είναι οι εξωτερικές υποθέσεις, η ασφάλεια και άμυνα, τα δικαιώματα των πολιτών. Ειδικότερα για τα τελευταία, παρά του ότι υπάρχει ιδιαίτερη ανάπτυξη και σε επίπεδο ΕΕ, αυτό γίνεται κυρίως σε διακυβερνητική βάση.
- iv. Τέλος, άσκηση «νόμιμης βίας» στο «έδαφος της ΕΕ».

Σύμφωνα με τον Nugent Neil, η ΕΕ φέρει κοινά χαρακτηριστικά και με την οργανωτική δομή και μιας άλλης μορφής συνδέσμου κρατών, αυτή της συνομοσπονδίας ή της ομοσπονδίας κρατών. Στο βαθμό που η ΕΕ είναι μια ένωση από προηγουμένως κυρίαρχα κράτη, η οποία δημιουργήθηκε στη βάση συνθήκης η οποία προβλέπει τη συγκρότηση υπερεθνικών οργάνων, των οποίων όμως το εύρος των εξουσιών υπολείπεται εκείνο των αντίστοιχων οργάνων ομοσπονδιακών συστημάτων, η ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί συνομοσπονδία⁵⁸.

Συνομοσπονδία κρατών αποτελεί σύμφωνα με τον Ράϊκο Αθανάσιο, η με συνθήκη διαρκής ένωση κυρίαρχων κρατών για την επιδίωξη κοινών σκοπών και ιδίως για την προστασία του εδάφους τους κατά των εξωτερικών προσβολών και της

⁵⁷ Nugent N. (2003), ο.π., σελ. 620-621

⁵⁸ Nugent N. (2003), ο.π., σελ. 622



διαφύλαξης της εσωτερικής ειρήνης μεταξύ τους. Η μορφή ένωσης αυτής κρατών δεν αποτελεί κράτος και δεν θίγει την κυριαρχία των κρατών μελών της, διαθέτει όργανο αποτελούμενο από αντιπροσώπους αυτών και οι όποιες αποφάσεις του λαμβάνονται συνήθως με ομοφωνία, αποφάσεις που δεν είναι υποχρεωτικές αν δεν μετατραπούν σε εσωτερικό δίκαιο από τα κράτη-μέλη⁵⁹.

Την άποψη πως η Ένωση ομοιάζει περισσότερο ως μια ομοσπονδία κρατών φαίνεται να υιοθετεί και ο καθηγητής Παπαγιάννης Δονάτος, χαρακτηρισμό που δέχτηκε και το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφαση Maastricht (BVerfGE 89, 155 της 12. 10.1993)⁶⁰.

2.3.4 Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Με σκοπό να αποτυπωθεί με ακρίβεια η πολυπλοκότητα του συστήματος πολιτικής της ΕΕ, αποφεύγοντας παράλληλα τις παγίδες του κρατοκεντρισμού και της πραγμάτευσης της ΕΕ ως λειτουργούσας μόνο σε ενωσιακό θεσμικό επίπεδο, αναπτύχθηκε το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (system of multilevel governance)⁶¹.

Η έννοια της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης αναδύθηκε από την μελέτη και έρευνα της Ευρωπαϊκής πολιτικής και ολοκλήρωσης. Χρησιμοποιήθηκε για να περιγραφεί η ΕΕ ως ένα σύστημα συνεχούς διαπραγμάτευσης μεταξύ ιδιοτελών κυβερνήσεων που συμπράττουν με τους φορείς τους σε διάφορα επίπεδα (υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό)⁶² αλλά ο όρος πλέον χρησιμοποιείται για την ΕΕ γενικότερα.

Στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης η ευρωπαϊκή διαμόρφωση πολιτικής χαρακτηρίζεται από μια διασπορά ή διάχυση εξουσία, τόσο κάθετη όσο και οριζόντια σε μη κρατικούς δρώντες. Παιτείται, ένας πολλαπλασιασμός/

⁵⁹ Ράικος Αθανάσιος (2011), Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Ι, 4η εκδ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 168-169.

⁶⁰ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 84.

⁶¹ Rosamond Ben (2006), Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Αθήνα, εκδ. Μεταίχμιο, σελ. 164-165.

⁶² Hooghe L. n' Marks G. (2001), Multilevel governance and European Integration, εκδ., Rowman n' Littlefield Publishers Inc, σελ 3



αλληλοεπικάλυψη των κέντρων εξουσίας και ένα μείγμα συνεργασίας και ανταγωνισμού ανάμεσα στα επίπεδα της κυβέρνησης⁶³.

Σύμφωνα με τους Hooghe και Marks, το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν αναιρεί το ότι οι εθνικές κυβερνήσεις και αρένες είναι σημαντικές ή το ότι αυτές παραμένουν το πιο σημαντικό κομμάτι του ευρωπαϊκού παζλ. Παρόλα αυτά, όταν κάποιος διατείνεται ότι το κράτος δε μονοπωλεί πλέον την χάραξη της πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο ή το σύνολο των εθνικών συμφερόντων μία διαφορετική πολιτεία (polity) έρχεται στο προσκήνιο⁶⁴.

Γίνεται αντιληπτό λοιπόν, πως η ανάλυση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στηρίζεται στον ισχυρισμό πως η ΕΕ αποτελεί μια πολιτεία. Εντός της, η εξουσία μοιράζεται μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και δρώντων χωρίς όμως τα κράτη να στερούνται σημασίας. Ειδικότερα, οι αναλυτές του μοντέλου αυτού έχουν μια πλουραλιστική αντίληψη του κράτους ως μιας αρένας στην οποία διαφορετικά προγράμματα, συμφέροντα και ιδέες ανταγωνίζονται⁶⁵.

Εντός των πλαισίων του πολυεπίπεδου σχηματισμού της, η ΕΕ αποτελεί έναν σχηματισμό διακυβερνητικών και υπερεθνικών στοιχείων που προσανατολίζουν αντίστοιχα στο εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιπρόσθετα όμως, παρατηρούνται και στοιχεία διακρατικά, τα οποία προσανατολίζουν στις δομές της κοινωνίας των πολιτών και του κοσμοπολιτισμού⁶⁶.

Σύμφωνα με αυτή τη προσέγγιση, η ΕΕ θεωρείται πρωτοπόρος στην ανάδυση μιας δημοκρατικής παγκόσμιας τάξης. Συγκεκριμένα, η ΕΕ συνδέεται άμεσα με τις μετασχηματισμένες παραμέτρους της πολιτικής εξουσίας που έχουν συντελέσει στην αντίληψη περί κυριαρχίας ως εξαρτώμενη από το σεβασμό της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Για αυτούς, η ΕΕ αποτελεί μία περιφερειακή-κοσμοπολίτικη οντότητα όπως διάφορες άλλες, η οποία

⁶³ Bale T. (2011), ο.π σελ 148

⁶⁴ Hooghe L. and Marks G. (2001), ο.π, σελ 3.

⁶⁵ Rosamond B., (2006), ο.π., σελ. 164-165

⁶⁶ Eriksen Erik O. and Fossum John E., (2012), Europe's Challenge: Reconstituting Europe or reconfiguring democracy?, Rethinking Democracy and the European Union, Oxon, Routledge, σελ. 21



παρεμβάλλεται μεταξύ του έθνους-κράτους και των Ηνωμένων Εθνών και η οποία αναγνωρίζεται ως νόμιμη ανεξάρτητη πηγή δικαίου⁶⁷.

Εκ των παραπάνω, είναι εμφανής η δυσκολία προσδιορισμού της φύσης της Ένωσης, γεγονός που αντικατοπτρίζεται στην απουσία ενός σαφούς χαρακτηρισμού του μορφώματος από την Συνθήκη. Παρά την προσπάθεια που έχει καταβληθεί το είδος του οργανισμού/συστήματος της ΕΕ μένει ακόμα ουσιαστικά αναπάντητο. Η ΕΕ παραμένει από πολλές πλευρές μοναδική⁶⁸, μη ανταποκρινόμενη σε αναλογίες εθνικών συστημάτων, δίχως δυνατότητα διάρθρωσης ή νομιμοποίησής της με κάποια μηχανιστική μεταφορά εθνικών εμπειριών ή διαδικασιών στο ευρωπαϊκό επίπεδο⁶⁹.

Κεφάλαιο 3

3. Το Δημοκρατικό Έλλειμμα

3.1 Η έννοια του Δημοκρατικού ελλείμματος.

Αρχικά, το δημοκρατικό έλλειμμα αναφερόταν κυρίως στα κενά που έχει δημιουργήσει η ευρωπαϊκή ενοποίηση σε σύγκριση με το μοντέλο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η πρώτη αναφορά του όρου «δημοκρατικό έλλειμμα» έγινε από τον David Marquand το 1979 για να υπογραμμίσει την αδύναμη δημοκρατική βάση της τότε ΕΟΚ. Εκείνη την εποχή αναφερόταν στην στερητική της δημοκρατικότητας των ενωσιακών οργάνων, ενώ ως λύση προτάθηκε να εκλέγονται άμεσα τα μέλη του Ε. Κοινοβουλίου από τους Ευρωπαίους πολίτες.

Έκτοτε το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος σταμάτησε να αφορά μόνο το Ε. Κοινοβούλιο σχετιζόμενο πλέον τόσο με την άσκηση λαϊκής κυριαρχίας όσο και με τον τρόπο λήψης αποφάσεων στους θεσμούς⁷⁰. Η χρήση του όρου «δημοκρατικό έλλειμμα» έχει γίνει τόσες πολλές φορές με τόσες διαφορετικές ερμηνείες που είναι

⁶⁷ Eriksen E. O. and Fossum J. E, (2002) .ο.π σελ 5-6

⁶⁸ Nugent N. (2003), ο.π., σελ. 615

⁶⁹ Siedentop Larry (2002), Δημοκρατία στην Ευρώπη, Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 13 (Πρόλογος, Ιωακείμης Π. Κ)

⁷⁰ Παναγιώτης Ήφαιστος στο Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδη (επιμέλεια), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές- Τόμος Α': Ενοποιητική δυναμική- Δικαιοπραξία- Διακυβέρνηση, εκδ. Σιδέρης, σελ 169- 171



δύσκολο να του αποδοθεί ένα συγκεκριμένο νόημα. Σε γενικές γραμμές βέβαια με τον όρο, υπονοείται το γεγονός της μη συμμετοχής των πολιτών στην κοινοτική διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Σύμφωνα με την έννοια του δημοκρατικού ελλείμματος η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα όργανά της στερούνται δημοκρατικότητας, εξαιτίας της περίπλοκης λειτουργίας τους⁷¹. Ο όρος του δημοκρατικού ελλείμματος αναφέρεται στο γενικότερο «κενό στη δημοκρατική πρακτική στη θεωρία και στην πράξη», δίχως να υφίσταται μια και μοναδική όψη/ορισμός του δημοκρατικού ελλείμματος⁷².

Η πολυσημία του όρου είναι ο λόγος που από το 1995 οι Weiler, Haltern, και Mayer διατύπωσαν τη λεγόμενη «τυπική εκδοχή» του δημοκρατικού ελλείμματος. Σύμφωνα με την εκδοχή αυτή, το δημοκρατικό έλλειμμα δεν αποδίδεται κάπου συγκεκριμένα αλλά συνίσταται περισσότερο σε ένα σύνολο δηλώσεων πολιτικών, σχολιασμούς μέσων ενημέρωσης και δεδομένων κοινής γνώμης⁷³.

Οι Hix και Høyland βασιζόμενοι στην «τυπική εκδοχή» θα διατυπώσουν το «δημοκρατικό έλλειμμα» ως συνισταμένη των εξής 5 ισχυρισμών⁷⁴:

i. Ισχυρή εκτελεστική εξουσία και μειωμένος εθνικός κοινοβουλευτικός έλεγχος.

Στο ενωσιακό επίπεδο οι αποφάσεις, λαμβάνονται κατά κύριο λόγο από την εκτελεστική εξουσία και συγκεκριμένα από τους εθνικούς υπουργούς του Συμβουλίου και της Ε. Επιτροπής. Η μεταβίβαση εξουσιών προς τους φορείς αυτούς συνεπάγεται μια μείωση στις εξουσίες των εθνικών κοινοβουλίων, από τη στιγμή που πρώτον, οι κυβερνήσεις μπορούν να αγνοήσουν τα κοινοβούλια τους όταν λαμβάνουν αποφάσεις στις Βρυξέλλες ή μπορεί να καταψηφίζονται στο Συμβούλιο

⁷¹ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=el

⁷² Zweifel T. D., (2002), Democratic Deficit? Institutions in the European Union, Switzerland and the United States (Lexington, σελ 2

⁷³ Weiler J.H.H., Haltern Ulrich & Mayer Franz (1995), European Democracy and its Critics - Five Uneasy Pieces, Democracy and Federalism in European Integration, Bern, Verlag Stämpfli + Cie AG, σελ 5.

⁷⁴ Hix Simon and Høyland Bjørn (2011), The Political System of the European Union, 3 rd edition, London, Palgrave Macmillan, σελ. 132-133.



(όπου εφαρμόζεται η ειδική πλειοψηφία) και επιπλέον, η Επιτροπή δεν υπόκειται στον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων.

ii. Αδύναμο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ακόμα και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, παρά την σημαντική ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δεν έχει αντισταθμιστεί η απώλεια του εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου. Το Συμβούλιο είναι ακόμα κυρίαρχο επί του Ε. Κοινοβουλίου και κατά την θέσπιση της νομοθεσίας όσο και κατά την έγκριση του προϋπολογισμού. Επιπλέον, οι δεσμοί των πολιτών με τους αντιπροσώπους του Ε. Κοινοβουλίου σε καμία περίπτωση δεν έχουν το εύρος ή την ποιότητα των αντίστοιχων εθνικών.

iii. Απουσία «ευρωπαϊκών εκλογών».

Οι εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν αφορούν την Ευρώπη. Τα εθνικά κόμματα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, χρησιμοποιούν τις τελευταίες ως ενδιάμεσες δημοσκοπήσεις για τις επιδόσεις των εθνικών κυβερνήσεων και κομμάτων. Πέραν των εκλογών του Ε Κοινοβουλίου, οι πολίτες δεν μπορούν να ψηφίζουν για τις πολιτικές της ΕΕ, με εξαίρεση κάποια δημοψηφίσματα για την συμμετοχή στην ΕΕ ή τις αναθεωρήσεις των Συνθηκών.

iv. Απόμακρη Ένωση.

Η Επιτροπή δεν είναι ούτε κυβέρνηση ούτε γραφειοκρατία και διορίζεται μέσα από μία ασαφή διαδικασία αντί να εκλέγεται άμεσα από τους πολίτες ή έμμεσα από ένα κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο συνεχίζει σε μεγάλο βαθμό να νομοθετεί μυστικά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι μπορεί να κατανοηθεί λόγω της πολυγλωσσικής φύσης των συζητήσεων. Η χάραξη της πολιτικής είναι τεχνοκρατική, με αποτέλεσμα οι πολίτες και οι διάφοροι φορείς να μην μπορούν να εξακριβώσουν εύκολα τις πολιτικές προτιμήσεις. Με λίγα λόγια η ΕΕ μοιάζει ξένη προς τους πολίτες της και αυτοί με την σειρά τους δεν μπορούν να την ακολουθήσουν.

v. Η εκτροπή των πολιτικών

Αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι η υιοθέτηση από την ΕΕ, πολιτικών οι οποίες δεν υποστηρίζονται από μία πλειοψηφία πολιτών σε πολλά (ή στα περισσότερα)



κράτη-μέλη. Παράδειγμά εδώ αποτελεί ένα ρυθμιστικό πλαίσιο για την ενιαία αγορά, ένα μονεταριστικό πλαίσιο για την ONE και μαζικές επιδοτήσεις για τους αγρότες μέσω της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.

Σύμφωνα με τον καθηγητή T.D. Zweifel⁷⁵, ο όρος του δημοκρατικού ελλείμματος κατηγοριοποιείται σε:

- i. Έλλειψη Νομιμοποίησης, εκ της ασθενούς συμμετοχής των Ευρωπαίων στις εκλογές.
- ii. Έλλειψη Διαφάνειας, εκ της μυστικότητας στον τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου και ελλείμματος πληροφόρησης.
- iii. Έλλειψη Συγκατάθεσης, εκ της χρήσης πρακτικών ενισχυμένης πλειοψηφίας παρά ομοφωνίας.
- iv. Ελλειμματικό επίπεδο απόδοσης ευθυνών, για τον τρόπο λειτουργίας Επιτροπής και Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας δίχως δικλίδες ασφαλείας στην ανεξάρτητη λειτουργία τους.
- v. Έλλειψη Προστασίας από τις αδυναμίες στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής.

Σύμφωνα με τον ορισμό του Δημήτρη Χρυσόχου⁷⁶ δημοκρατικό έλλειμμα αποτελεί η «*αυξανόμενη ανακολουθία μεταξύ του τρόπου λειτουργίας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στα συμμετέχοντα κράτη-έθνη και των πραγματικών συνθηκών στις οποίες βασίζεται η πολιτική διαχείριση της ενοποίησης*».

Η «ορθόδοξη» άποψη για το δημοκρατικό έλλειμμα «θέλει» αυτό να αφορά το γεγονός της ανόμοιας μεταφοράς εθνικών κοινοβουλευτικών αρμοδιοτήτων, μεταξύ των διακυβερνητικών οργάνων του Συμβουλίου και της Επιτροπής και του μόνου άμεσα εκλεγμένου ευρωπαϊκού θεσμού, του Ε. Κοινοβουλίου⁷⁷.

⁷⁵ Βοσκόπουλος Γιώργος (2009) Ευρωπαϊκή Ένωση Θεμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί, εκδ. Επίκεντρο σελ. 29- 30

⁷⁶ Chryssochoou Dimitris N. (2000), Democracy in the European Union, London & New York, I. B.Tauris, σελ. 35

⁷⁷ Chryssochoou Dimitris N. (2000), ο.π, σελ. 31.



Σύμφωνα με άλλες προσεγγίσεις για το «δημοκρατικό έλλειμμα», θεωρείται πως αυτό πηγάζει από την απουσία μηχανισμών άμεσης δημοκρατίας ή/και από τον σχεδόν ανύπαρκτο, ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην επιρροή της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων⁷⁸.

Το δημοκρατικό έλλειμμα κατά την άποψη της Mette Jolly⁷⁹ έχει έναν διαφορετικό ορισμό για το δημοκρατικό έλλειμμα ή για την ακρίβεια τέσσερα (4) διαφορετικά υποδείγματα. Βασιζόμενη στις απόψεις των υποστηρικτών του δημοκρατικού ελλείματος διατυπώνει έναν ορισμό για κάθε μια οπτική του ζητήματος.

- i. Το «κάθετο υπόδειγμα», το οποίο μελετώντας την σύνδεση της ΕΕ και των εθνικών επιπέδων κυβέρνησης συμπεραίνει πως, το έλλειμμα ορίζεται ως η απώλεια δημοκρατικού ελέγχου μέσω της ΕΕ.
- ii. Το «οριζόντιο υπόδειγμα», το οποίο εστιάζοντας στις σχέσεις εξουσίας μεταξύ των θεσμών της ΕΕ, αντλεί τον ορισμό του δημοκρατικού ελλείματος από τον ισχυρισμό πως το Ε. Κοινοβούλιο έχει ανεπαρκείς εξουσίες μη δυνάμενο να εξασφαλίσει τη λογοδοσία της εκτελεστικής εξουσίας.
- iii. Το «υπόδειγμα της αποτελεσματικότητας», εμπεριέχει, για τον ορισμό του ελλείματος, την ιδέα πως η αποτελεσματική διακυβέρνηση μπορεί να δικαιολογήσει τη μερική απώλεια της νομιμοποίησης της διαδικασίας που υφίσταται ενωσιακά.
- iv. Το «κοινωνικό/ψυχολογικό» υπόδειγμα, περιλαμβάνει την άποψη πως το δημοκρατικό έλλειμμα υπάρχει επειδή δεν υπάρχει ευρωπαϊκός δήμος.

Εκ των παραπάνω διαφαίνεται πως το ζήτημα λοιπόν της έννοιας του δημοκρατικού ελλείματος δεν είναι τόσο απλό όσο ήταν κατά τα πρώτα χρόνια της Ένωσης. Δεν είναι πλέον ένα άμεσα εκλεγόμενο όργανο το αντίδοτο σε αυτό. Θεσμική πολυπλοκότητα, δια θεσμικές συγκρούσεις, ενίσχυση πολιτικών/οικονομικών ελίτ κ.α. συναποτελούν τα στοιχεία συνδράμουν στην έννοια του δημοκρατικού

⁷⁸ Chrysoschoou Dimitris N. (2000), ο.π., σελ. 31-32.

⁷⁹ Jolly Mette E. (2003), Debating Democracy in the European Union - Four Concurrent Paradigms, Paper delivered at the EUSA Eighth Biennial International Conference, Nashville, Tennessee, σελ. 2, 11, 12, 17.

ελλείμματος. Οι απόψεις ακαδημαϊκών και μελετητών απέχουν πολύ από έναν ορισμό συνεννόησης για το τι αποτελεί έλλειμμα δημοκρατίας, πόσο μάλλον για το αν πράγματι η ΕΕ πάσχει από ένα⁸⁰.

3.2 Θεωρητικές Προσεγγίσεις

3.2.1 Ρυθμιστικό Κράτος

Σύμφωνα με τον Majone, η ΕΕ αποτελεί ένα «ρυθμιστικό κράτος», με την έννοια του ρυθμιστικού χαρακτήρα της στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο. Γι αυτόν, η χάραξη πολιτικής στην ΕΕ που περιλαμβάνει τη ρύθμιση των αγαθών, υπηρεσιών του κεφαλαίου και της εργασίας στην ενιαία αγορά, θα πρέπει να απέχει από τις συνήθεις διαδικασίες της πλειοψηφικής δημοκρατικής πολιτικής⁸¹.

Η εφαρμογή μη πλειοψηφικών θεσμών⁸² ως οργάνων διακυβέρνησης, είναι προτιμητέα⁸³, καθώς ο στόχος του ρυθμιστικού κράτους εκπορεύεται από την αρχή της αποδοτικότητας κατά Pareto⁸⁴.

Πολιτικές αποδοτικές κατά Pareto είναι εκείνες που βελτιώνουν την θέση ενός χωρίς ταυτόχρονα να επιδεινώνεται η θέση ενός άλλου⁸⁵. Οι αναδιανεμητικές πολιτικές βρίσκονται στην αντίπερα όχθη της αποδοτικότητας⁸⁶, την πολιτικοποιημένη/πλειοψηφική χάραξη πολιτικής.

Η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών από την άλλη, είναι ένας τρόπος απομόνωσης των νομοθετών από τις επιδράσεις των εκλογικών κύκλων, οι οποίες μπορεί να έχουν αποσταθεροποιητικές τάσεις στην άσκηση της πολιτικής⁸⁷. Για τον σκοπό

⁸⁰ Jolly Mette E. (2003), ο.π, σελ. 11.

⁸¹ Majone G., (1996), ο.π σελ 287.

⁸² Majone G., (1996), ο.π, σελ 4-5.

⁸³ Majone G., (1996), ο.π, σελ, 286- 287.

⁸⁴ Majone G., (1996), ο.π, σελ 28.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Majone G.,(1996), ο.π, σελ 63.

⁸⁷ Majone G. (1996α) “Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non majoritarian institutions”, Robert Schuman working papers, 96/57, Florence: European University Institute, σελ.11



αυτό, ο Majone υποστηρίζει πως στις περισσότερες Δυτικές δημοκρατίες, ορθά κάποιοι τομείς πολιτικής παραμένουν ανεξάρτητοι από πλειοψηφικούς θεσμούς ώστε να εξασφαλίζεται η αποδοτικότητα, τους, η πολιτική συνοχή, η δικαιοσύνη, η ανεξάρτητη κρίση⁸⁸.

Η προτίμηση της αναδιανομής σε σχέση με την αποδοτικότητα για το ενωσιακό επίπεδο θα είχε ως αποτέλεσμα την υπονόμευση της νομιμοποίησης της ΕΕ, αφού αναπόφευκτα οι πολιτικές πλειοψηφίες θα προωθούσαν τα συμφέροντα των υποστηρικτών τους ενάντια στις μειοψηφίες ή/και τα ευρωπαϊκά συμφέροντα. Εν τέλει, θα υπονόμει αντί να αυξήσει την νομιμοποίηση της ΕΕ⁸⁹.

Σύμφωνα με τον Majone, το πρόβλημα της ΕΕ σήμερα είναι περισσότερο «κρίσης αξιοπιστίας-ελλείμματος νομιμοποίησης», παρά ενός δημοκρατικού ελλείμματος⁹⁰. Η λύση κατά τον ίδιο βρίσκεται στις διαδικασίες. Διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων, ex post εξέταση από τα δικαστήρια και τους διαμεσολαβητές, μεγαλύτερος επαγγελματισμός και περισσότερη τεχνική πραγματογνωμοσύνη, κανόνες οι οποίοι προστατεύουν τα δικαιώματα των μειονοτικών συμφερόντων και μεγαλύτερη δυνατότητα ελέγχου από ιδιωτικούς φορείς, από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και από τους κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και στο εθνικό επίπεδο⁹¹.

3.2.2 Διεθνής Οργανισμός

Κατά την άποψη του Moravcsik, έλλειμμα δημοκρατίας δεν υφίσταται⁹². Όσοι θεωρούν το έλλειμμα δημοκρατίας στην ΕΕ υπαρκτό, συγκρίνουν αυτή με μια ιδανική κοινοβουλευτική δημοκρατία ή δημοκρατία διεξαγωγής δημοψηφισμάτων, αντί να τη συγκρίνουν με την πραγματική λειτουργία των εθνικών δημοκρατιών προσαρμοσμένη στο πολυεπίπεδο πλαίσιο της. Η επιχειρηματολογία του Moravcsik ξεκινά υπενθυμίζοντας ότι η ΕΕ δεν είναι ένα έθνος κράτος, αλλά ένας

⁸⁸ Majone G. (1996), ο.π, σελ 285

⁸⁹ Hix Simon and Høyland Bjørn (2011), ο.π σελ., 133-134.

⁹⁰ Hix Simon (2011) ο.π., σελ. 178.

⁹¹ Hix Simon and Høyland Bjørn (2011), ο.π σελ. 133.

⁹² Moravcsik Andrew (2008), “The Myth of Europe’s Democratic Deficit”, *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*, σελ. 340.



διακυβερνητικός οργανισμός, κατά συνέπεια δεν θα πρέπει να αξιολογείται με τα κριτήρια του πρώτου. Ως διακυβερνητικός οργανισμός λοιπόν δεν πάσχει από δημοκρατικό έλλειμμα⁹³.

Επιχειρηματολογώντας πάνω σε αυτό αντιτάσσει έξι (6) εναλλακτικούς ορισμούς του δημοκρατικού ελλείμματος για κάθε ένα από τα στοιχεία που συνθέτουν κατά άλλους την κατηγορία αυτή πραγματική⁹⁴.

- i. Απέναντι στο επιχείρημα ότι η ΕΕ συνιστά ένα ισχυρό υπέρ-κράτος που «σφετερίζεται» τις εξουσίες των εθνικών κρατών, ο Moravcsik αντιτάσσει το γεγονός ότι το συνολικό ποσοστό των εθνικών νομοθεσιών που προέρχεται από το επίπεδο της Ένωσης δεν ξεπερνά το 10 με 20%, σύμφωνα με τις τελευταίες ακαδημαϊκές μελέτες, ενώ επιπλέον δεν αφορούν ζητήματα που ενδιαφέρουν άμεσα τους ψηφοφόρους. Αντίθετα οι εθνικές κυβερνήσεις διατηρούν τον έλεγχο επί των περισσότερων εκ των σημαντικών ζητημάτων⁹⁵.
- ii. Στην κριτική της ΕΕ λειτουργούσας ως μια αυθαίρετη τεχνοκρατία από αξιωματούχους μη υποκείμενους σε επαρκείς διαδικαστικούς ελέγχους «υπενθυμίζει» πως η ΕΕ δεν διαθέτει ικανότητα φορολόγησης, δαπάνης, καταναγκασμού ή εφαρμογής νομοθετικών ρυθμίσεων όπως ένα σύγχρονο κράτος. Αποτέλεσμα αυτών είναι η ΕΕ να λειτουργεί με αυστηρούς περιορισμούς. Επιπλέον, υποστηρίζει πως η Ένωση είναι διαφανέστερη σχετικά με τα περισσότερα εθνικά συστήματα. Το πλήθος των εμπλεκόμενων φορέων στην Ένωση αποκλείει οποιαδήποτε προώθηση νομοθετικής διαδικασίας με μυστικό ή κατεπείγων χαρακτήρα, προς όφελος ορισμένων ομάδων. Επιπλέον, η νομοθετική διαδικασία ενωσιακά, λειτουργεί με όλα τα εχέγγυα διαφάνειας, των μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης καθώς και της στενής εθνικής εποπτείας⁹⁶.

⁹³ Moravcsik A. (2005) “Europe without illusions: a category error”, Prospect, Issue 112, July, σελ.6, και Moravcsik A. (2002) In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union, Journal of Common Market Studies, σελ.610

⁹⁴ Moravcsik A. (2008), ο.π, σελ. 332.

⁹⁵ Moravcsik A., (2008), ο.π, σελ. 332-333

⁹⁶ Moravcsik A., (2008), ο.π, σελ. 333-334.



- iii. Στο επιχείρημα ότι οι αποφάσεις της ΕΕ λαμβάνονται από αξιωματούχους μη εκλεγμένους και μη υποκείμενους σε επαρκείς διαδικαστικούς ελέγχους, ο Moravcsik, «υπενθυμίζει»: πρώτον, ότι όποια συνταγματική μεταρρύθμιση στη Συνθήκη της ΕΕ υπόκειται τόσο στην αποδοχή των κυβερνήσεων αλλά και στην εγχώρια επικύρωση και η οποία ολοκληρώνεται με το μέσο που θα επιλέξουν οι κυβερνήσεις. Δεύτερον, μεγάλος αριθμός των αξιωματούχων που λαμβάνουν μέρος στην λήψη αποφάσεων ενωσιακά (εθνικοί ηγέτες, υπουργοί, βουλευτές, ευρωβουλευτές) είναι άμεσα εκλεγμένοι, θέτοντας το συνολικό επίπεδο άμεσης λογοδοσίας μεγαλύτερο από το αντίστοιχο εθνικό⁹⁷.
- iv. Στο επιχείρημα πως τα αρνητικά δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας για τη Συνταγματική Συνθήκη εξέφρασαν την απέχθεια ή δυσπιστία των ευρωπαίων πολιτών για την ΕΕ και τις πολιτικές της, αντιτείνει πως όχι μόνο δεν υπάρχει καμία σύνδεση μεταξύ της στάσης των ψηφοφόρων στα δημοψηφίσματα και της στάσης της κοινής γνώμης, αλλά επίσης ότι τα εν λόγω δημοψηφίσματα υπογραμμίζουν την τάση των ψηφοφόρων να εκφράζουν τη διαμαρτυρία τους για τα εθνικά ζητήματα μέσω αυτών⁹⁸.
- v. Για την κριτική ότι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί δεν αποπνέουν εμπιστοσύνη για τους πολίτες επειδή είναι απομακρυσμένοι και ελιτιστικοί, δίχως να ενθαρρύνουν τη δημόσια συμμετοχή, υποστηρίζει πως οι μελέτες των δημοκρατικών πολιτικών συστημάτων τη ΕΕ δεν ανακαλύπτουν καμία σύνδεση μεταξύ πολιτικής συμμετοχής και εμπιστοσύνης. Αντίθετα, αν μια τέτοια σύνδεση είναι δυνατή αυτή μάλλον λειτουργεί αντίστροφα. Μη συμμετοχικοί θεσμοί όπως ο στρατός και τα δικαστήρια (κ.α.) φαίνεται πως χαίρουν μεγαλύτερης εμπιστοσύνης στις δυτικές δημοκρατίες. Επομένως, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση θα στόχευε στην ενθάρρυνση της συμμετοχής είναι πιο πιθανό να μειώνει τη δημοτικότητα της Ένωσης και την εμπιστοσύνη των πολιτών σε αυτή⁹⁹.
- vi. Αναφορικά με το επιχείρημα πως οι Ευρωπαίοι πολίτες αποτυγχάνουν να συμμετάσχουν ενεργά στην ευρωπαϊκή πολιτική επειδή δεν έχουν ουσιαστικές

⁹⁷ Moravcsik A., (2008), ο.π, σελ. 334-336

⁹⁸ Moravcsik A., (2008), ο.π, σελ. 336-337

⁹⁹ Moravcsik A., (2008), ο.π, σελ. 337- 338



ευκαιρίες συμμετοχής και καταλήγουν απογοητευμένοι, υποστηρίζει πως η όλη αποτυχία εποικοδομητικής διαβούλευσης των ψηφοφόρων για τα ευρωπαϊκά θέματα συμβαίνει επειδή δεν κρίνουν τα θέματα αυτά τόσο ενδιαφέροντα ώστε να επενδύσουν χρόνο και ενέργεια. Επιπλέον προσθέτει πως, όποια προσπάθεια ενίσχυσης της συμμετοχής πιθανόν να έχει αντιπαραγωγικά αποτελέσματα¹⁰⁰.

Τέλος, θα προσθέσει πως οι τομείς πολιτικής στους οποίους η ΕΕ εμφανίζεται απομονωμένη από τους δημοκρατικούς μηχανισμούς (νομισματική πολιτική, άσκηση δικαστικής εξουσίας, διαπραγματεύσεις σε θέματα εμπορίου) είναι τομείς, όπου υπάρχει γενικότερα μια τάση μεταβίβασης εξουσιών σε ανεξάρτητες αρχές ακόμα και στο εθνικό επίπεδο. Ταυτίζοντας εδώ τις απόψεις του με αυτές του Majone, αυτό συμβαίνει προς διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος¹⁰¹.

Συνολικά λοιπόν, σύμφωνα με τον Moravcsik, η κατάσταση στην ΕΕ δεν είναι σε χειρότερη θέση από την αντίστοιχη των κρατών-μελών. Συγκρινόμενη στα πλαίσια του πολυεπίδεδου συστήματος της, ελάχιστα δείγματα υπάρχουν πως αυτή φέρει δημοκρατικά ελλείμματα¹⁰². Σύμφωνα με τον ίδιο, οι υπάρχοντες μηχανισμοί ελέγχου και εξισορρόπησης, ο έμμεσος δημοκρατικός έλεγχος εκ των εθνικών κυβερνήσεων και οι εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι αρκετά για να διασφαλίσουν ότι η χάραξη πολιτικής στην ΕΕ είναι διαφανής, αποτελεσματική, ανταποκρινόμενη στις απαιτήσεις των πολιτών της¹⁰³.

3.2.3 Αμφισβήτηση της Πολιτικής Εξουσίας

Οι Hix και Follesdal, βρίσκονται στον αντίποδα των παραπάνω δύο απόψεων θεωρώντας πως υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, βασιζόμενοι στη δυνατότητα αμφισβήτησης της πολιτικής εξουσίας. Η κριτική που ασκούν στους Majone και Moravcsik στηρίζεται στο επιχείρημα πως κάθε δημοκρατική πολιτεία για να μπορεί να θεωρηθεί τέτοια, απαιτεί αμφισβήτηση για

¹⁰⁰ Moravcsik A., (2008), ο.π, σελ.. 338-340.

¹⁰¹ Moravcsik A., (2002), Journal of Common Market Studies, σελ.606

¹⁰² Moravcsik A., (2008), ο.π, σελ. 340

¹⁰³ Moravcsik A., (2002), ο.π, σελ. 621.



την πολιτική ηγεσία και τις πολιτικές, στοιχείο ουσιώδες και των πιο «ισχνών» θεωριών δημοκρατίας, στοιχείο που απουσιάζει από την ΕΕ¹⁰⁴.

Μελετώντας το ζήτημα της λογοδοσίας στην ΕΕ, Hix και Follesdal, υποστηρίζουν πως δεν υπάρχει εκλογική διαμάχη για την πολιτική ηγεσία ή για την χάραξη πολιτικής στην ενωσιακή σκηνή. Οι αντιπρόσωποι εκλέγονται και μπορούν να εκδιωχθούν, όμως οι διαδικασίες εκλογής τους, δεν αποτελούν αμφισβήτηση για την κατεύθυνση που έχουν οι πολιτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι εκλογές του εθνικού επιπέδου αφορούν τα εγχώρια πολιτικά θέματα ενώ οι πολιτικές κατευθύνσεις των κομμάτων για ζητήματα ευρωπαϊκής ατζέντας σπάνια συζητούνται. Από την άλλη, οι Ευρωεκλογές αποτελούν ουσιαστικά μια δεύτερης σειράς εθνική διαμάχη που χρησιμοποιούνται από τα εθνικά κόμματα για να ασκήσουν κριτική στις εθνικές κυβερνήσεις. Παρουσιάζουν χαμηλότερη συμμετοχή απ' ότι οι εθνικές εκλογές και κερδίζονται από τα κόμματα της αντιπολίτευσης και τα κόμματα διαμαρτυρίας¹⁰⁵.

Συνολικά, οι ψηφοφόροι δεν έχουν την ευκαιρία να επιλέξουν μεταξύ αντιπάλων υποψηφίων για την εκτελεστική θέση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να επιλέξουν μεταξύ αντιμαχόμενων ατζεντών πολιτικής για τη δράση της ΕΕ, να εκδιώξουν τους εκλεγμένους αντιπροσώπους για τις πολιτικές τους θέσεις ή τις δράσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹⁰⁶. Η έλλειψη ανταγωνισμού μεταξύ των κομμάτων και τα γενικότερα κενά της πολιτικής δημοσίας σφαίρας ζητούν μεγαλύτερη επιφυλακτικότητα στις αισιόδοξες απόψεις των Moravcsik και Majone¹⁰⁷.

Αυτό που χρειάζεται η ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή είναι η προώθηση της πολιτικοποίησης της ευρωπαϊκής ατζέντας, από τις ευρωπαϊκές ελίτ. Νέα κίνητρα ανταγωνισμού για διαμάχες ευρωπαϊκών ζητημάτων στα εθνικά κόμματα, θα μπορούσαν να δημιουργήσουν συμμαχίες πανευρωπαϊκού χαρακτήρα μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών φορέων. Μακροχρόνια τέτοιες συμμαχίες θα μπορούσαν

¹⁰⁴ Follesdal Andreas and Hix Simon (2006), Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *Journal of Common Market Studies*, 44 (3): p. 533.

¹⁰⁵ Follesdal A. and Hix S. ο.π., σελ. 552

¹⁰⁶ Ibid και Franklin M., van der Eijk C. and Franklin M. (eds) (1996) *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor: University of Michigan Press, σελ.376

¹⁰⁷ Follesdal A. and Hix S. (2006), ο.π, σελ. 556.



να αλλάξουν την εικόνα των ευρωεκλογών ως δεύτερης σειράς εθνικής διαμάχης¹⁰⁸. Παράδειγμα εδώ, μπορεί να αποτελέσει η διαμάχη για τη θέση του προέδρου της Επιτροπής, όπου κυβερνήσεις και εθνικά και ευρωπαϊκά κόμματα θα υποστηρίζουν διαφορετικούς υποψηφίους και πλατφόρμες πολιτικής (όπως συνέβη για πρώτη φορά στη διαδικασία εκλογής του προέδρου της Επιτροπής Jean-Claude Juncker το 2014).

Βέβαια η πολιτικοποίηση δεν τίθεται ασυζητητί ως μια θετική προσθήκη στο δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης που εντοπίζουν οι υποστηρικτές του. Ο Bartolini θα υποστηρίξει πως η πολιτικοποίηση του ενωσιακού μορφώματος θα πρέπει να αποφευχθεί. Αυτή, είναι ικανή να φέρει προσδοκίες τέτοιες που αν δεν ευοδωθούν θα δημιουργήσει έναν φαύλο κύκλο απογοήτευσης από την σημαντική διεύρυνση του χάσματος προσδοκιών και πραγματικότητας. Απουσία στερεών πολιτικών δομών (όπως εκπροσώπηση συμφερόντων και κόμματα) δεν εγγυούνται πως η πολιτικοποίηση θα διοχετευόταν με τέτοιο τρόπο ώστε να αποφεύγονταν ανεξέλεγκτες εντάσεις και συγκρούσεις. Η πολιτικοποίηση μόνο κακό θα μπορούσε να κάνει στις ήδη υπάρχουσες δομές ενώ θα ήταν άκρως καταστροφική αν εξαπλωνόταν σε θέματα συνταγματικής υφής¹⁰⁹.

3.2.4 Αδυναμία Συνύπαρξης Δημοκρατίας και Διεθνών Οργανισμών

Σε αντίθεση με τις παραπάνω απόψεις που εκκινούν από την άποψη πως η ΕΕ ως διεθνής οργανισμός είναι παρά του δέοντος δημοκρατική, για τον Dahl αυτό δε ισχύει. Σύμφωνα με το Dahl, η δημοκρατία δεν είναι εφικτή στο πεδίο των διεθνών οργανισμών¹¹⁰.

Εκκινώντας τον συλλογισμό του από την αντίληψη της δημοκρατίας ως ένα σύστημα δημοσίου ελέγχου επί των κυβερνητικών πολιτικών και αποφάσεων¹¹¹,

¹⁰⁸ Follesdal A. and Hix S. (2006), ο.π, σελ. 557.

¹⁰⁹ Bartolini Stefano (2006), Should the Union be 'politicised'? Prospects and Risks, Notre Europe Policy Paper 19, σελ. 30

¹¹⁰ Dahl Robert A. (1999), Can international organizations be democratic? A skeptic's view, Democracy's Edges, Cambridge, Cambridge University Press, σελ. 20.

¹¹¹ Ibid.



διατείνεται πως οποιοδήποτε είδος κυβέρνησης και αν επικρατήσει στους διεθνείς οργανισμούς, δεν μπορεί οι τελευταίοι να είναι δημοκρατικοί βάσει αυτής της έννοιας. Περαιτέρω, θεωρεί πως ως διεθνής οργανισμός μια εκτεταμένη ανάθεση εξουσιών θα μπορούσε να οδηγήσει το πολιτικό σύστημα πέραν του δημοκρατικού κατωφλίου.¹¹²

3.2.5 Δημοκρατική Αρχή και Αρχή Αποτελεσματικότητας

Για τον Δ. Τσάτσο δημοκρατική αρχή στην «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία»¹¹³ απαιτεί μια ανανοηματοδότηση έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στον ιστορικοπολιτικό δυϊσμό του ευρωπαϊκού χώρου, ως χώρου ενότητας αφενός και πολυκρατικά αποτυπούμενης διαφορετικότητας αφετέρου¹¹⁴. Στον αντίποδα, λοιπόν, από την άποψη του R. A. Dahl για τον Δημήτρη Τσάτσο, το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ δεν θα πρέπει να προσεγγίζεται με βάσει τις παραδοσιακές έννοιες της παραδοσιακής κρατικογενούς πολιτειολογίας.

Περαιτέρω, η ανανοηματοδοτημένη δημοκρατική αρχή, μεταβαίνοντας από το καθαρά εννοιολογικό επίπεδο στο επίπεδο της πραγμάτωσης της στο σύνθετο ευρωπαϊκό οικοδόμημα δέχεται πίεση από μια άλλη αξιακή αρχή, αυτή της αποτελεσματικότητας. Στο ενωσιακό πλαίσιο, η επίκληση της δημοκρατικής αρχής καλείται να αντιμετωπίσει ως αντίλογο και ως επιχείρημα υπέρ μιας σχετικοποίησης της εφαρμογής της, την επίκληση μιας «ανάγκης αποτελεσματικής λειτουργίας των ενωσιακών θεσμών»¹¹⁵.

Παράδειγμα αυτής της σχετικοποίησης της δημοκρατικής αρχής χάριν αποτελεσματικότητας είναι ο θεσμός της ενισχυμένης συνεργασίας. Ένας θεσμός κινητήρας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί ρήγμα όχι μόνο στην αρχή της ισοτιμίας των κρατών-μελών, καθώς επιτρέπει σε ένα μέρος μόνο των αυτών να

¹¹² Dahl Robert A. (1999), ο.π., σελ. 19-21.

¹¹³ Τσάτσος Δημήτρης (2007), ο.π., σελ. 20-21.

¹¹⁴ Τσάτσος Δημήτρης (2007), ο.π., σελ. 33, 59, 65

¹¹⁵ Τσάτσος Δημήτρης (2007), ο.π., σελ. 127-129



λειτουργούν ως «Ευρωπαϊκή Ένωση» αλλά και στην αρχή της θεσμικής ενότητας της «Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας»¹¹⁶.

Καθίσταται, συνεπώς, σαφές πως μια στάθμιση μεταξύ της ενωσιακής δημοκρατικής αρχής και της αρχής της λειτουργικής αποτελεσματικότητας της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας είναι αναγκαία. Η στάθμιση αυτή επιχειρείται με γνώμονα και τη διαφύλαξη της δημοκρατικής αρχής. Αυτό σημαίνει ότι στον κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις αναγκαίο θεσμό της ενισχυμένης συνεργασίας θα πρέπει να τίθενται όρια που προκύπτουν από τη δημοκρατική αρχή, όπως διαμορφώνεται στο πλαίσιο της θεσμικής ιδιαιτερότητας της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας¹¹⁷.

Συγκεκριμένα, η δημοκρατική αρχή ως αρχή της ισοτιμίας των κρατών-μελών θα πρέπει να θεωρηθεί κρίσιμο όριο του επιτρεπτού του θεσμού της ενισχυμένης συνεργασίας. Επίσης, κατά τη μετάβαση από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στη Συνθήκη της Νίκαιας, παρά την αρνητική αλλοίωση του θεσμού της ενισχυμένης συνεργασίας, τέθηκαν κάποια όρια -και αυτό αποτέλεσε κατάκτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου- που λειτουργούν ως κρίσιμες δημοκρατικές εγγυήσεις κατά την εφαρμογή του¹¹⁸.

Τέλος, η έννοια της θεσμικής αποτελεσματικότητας στο επίπεδο της πολιτείας όσο και στο επίπεδο της θεσμικής διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής έννομης τάξης δεν πρέπει να ταυτίζεται με την αντίστοιχη έννοια της διοικητικής επιστήμης, της εξυπηρέτησης του πολίτη από την διοίκηση. Εντός μιας δημοκρατικά έννομης τάξης η αρχή της λειτουργικής αποτελεσματικότητας, αφορά έννοια ιστορικής και πολιτικής διάστασης όχι απλά και μόνο οργανωτικής. Η αποτελεσματικότητα εδώ προκύπτει από την νομιμοποιητική ποιότητα και τη νομιμοποιητική επιτυχία και απόδοση του θεσμού¹¹⁹.

3.2.5 Εθνικό Έλλειμμα Δημοκρατίας

¹¹⁶ Τσάτσος Δημήτρης (2007), ο.π., σελ. 136-138

¹¹⁷ Τσάτσος Δημήτρης (2007), ο.π., σελ. 138-139, 157-158

¹¹⁸ Τσάτσος Δημήτρης (2007), ο.π., σελ. 139-141

¹¹⁹ Τσάτσος Δημήτρης (2007), ο.π., σελ. 144.



Μια άλλη άποψη για το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος είναι αυτή του Γ. Παπαδημητρίου. Σύμφωνα με αυτόν η ΕΕ δεν είναι δημοκρατικά δομημένη, και η εξουσία που ασκείται στο πλαίσιο της δεν είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένη¹²⁰.

Επιπρόσθετα όμως, αναφορικά με τη διαμόρφωση της πολιτικής και τη διαχείριση των υποθέσεων του ενωσιακού επιπέδου από τις εθνικές κυβερνήσεις, παρατηρεί πως ως αντανάκλαση του ενωσιακού, υφίσταται και ένα έλλειμμα δημοκρατίας στο επίπεδο της εθνικής πολιτείας. Αυτή η παράλληλη συνύπαρξη ελλειμμάτων, εθνικού και ενωσιακού αντίστοιχα, προσλαμβάνει διάσταση καταλυτική, υποθάλλποντας την αυτοτροφοδότηση και αναπαραγωγή τους¹²¹.

Αυτή η ματιά στο δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης, μεταφέρει την όποια ανησυχία και στο εθνικό επίπεδο. Συνδεδεμένες οι δύο πτυχές του ελλείμματος σε στενή διαλεκτική σχέση, ενωσιακό και εθνικό έλλειμμα δημοκρατίας δεν είναι σε καμία περίπτωση ζήτημα ενός επιπέδου, πραγματικότητα η οποία επιβάλλει την προέκταση του σχετικού προβληματισμού από το ευρωπαϊκό, στο επίπεδο των εθνικών κοινοβουλίων, ανάλογα φυσικά με την έκταση και την ένταση με τις οποίες παρουσιάζεται σε κάθε χώρα το εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα¹²².

3.3 Θεσμικές Προσεγγίσεις

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις για το δημοκρατικό έλλειμμα, δεν μπορούν μόνες να δώσουν μια ξεκάθαρη εικόνα για το τι πραγματικά συμβαίνει στην ΕΕ αναφορικά με την δημοκρατική αρχή. Απαιτείται έρευνα για τα πιθανά δημοκρατικά ελλείμματα τόσο της οργανωτικής δομής της Ένωσης όσο και του γενικότερου πλαισίου λειτουργίας της και του ενωσιακού δικαίου.

3.3.1 Η Διάκριση των Εξουσιών

Ο Γάλλος φιλόσοφος Montesquie στο έργο του το Πνεύμα των Νόμων (1748) αναπτύσσοντας την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, διέκρινε: τη νομοθετική,

¹²⁰ Παπαδημητρίου Γιώργος (1993), Δημοκρατία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Τρία άρθρα, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 26

¹²¹ Παπαδημητρίου Γ. (1993), ο.π., σελ. 27.

¹²² Παπαδημητρίου Γ. (1990), Κοινοτικό και εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα. Ένα νόμισμα με δύο όψεις, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τεύχος 5-6: σελ. 28.



εκτελεστική και δικαστική εξουσία. Έχοντας ως πρότυπο την Αγγλία της εποχής του (18ος αιώνας), η νομοθετική είχε την εξουσία να ψηφίζει νόμους και να θεσπίζει την φορολογία, η εκτελεστική την λήψη των αποφάσεων και η δικαστική να διεκπεραιώνει τις διενέξεις¹²³.

Η θεωρία αυτή του Montesquie όμως, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ερμηνεία του ενωσιακού φαινομένου παρά μόνο του κρατικού¹²⁴. Στην ενωσιακή έννομη τάξη επικρατεί μια σύγχυση στον τρόπο κατανομής των εξουσιών στους αντίστοιχους φορείς. Η θεσμική δομή της ΕΕ διαστρεβλώνει την αρχή της διάκρισης των τριών εξουσιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική), που ορίζει η δημοκρατική θεωρία και η οποία εφαρμόζεται παραδοσιακά στα εθνικά κράτη¹²⁵.

Στο εθνικό επίπεδο, η νομοθετική εξουσία ασκείται από το κοινοβούλιο, το οποίο αποτελείται από εκλεγμένους αντιπροσώπους. Η εκτελεστική ασκείται από την εκάστοτε κυβέρνηση, αποτελούμενη από μέλη του κόμματος ή των κομμάτων που επικράτησαν στις εκλογές και η δικαστική εξουσία από τις ανεξάρτητες δικαστικές αρχές.

Στην ΕΕ, υπάρχουν δύο (2) φορείς άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, το Συμβούλιο και η Επιτροπή με ιεραρχική σχέση μάλιστα μεταξύ τους. Νομοθέτης στην Ένωση είναι πάλι δύο (2) όργανα, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το οποίο όπως είπαμε είναι παράλληλα και φορέας της εκτελεστικής εξουσίας. Τρίτον, η Επιτροπή, παρότι φορέας της εκτελεστικής εξουσίας έχει το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Από τα τρία όργανα του «θεσμικού τριγώνου» της ΕΕ, μόνο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από αντιπροσώπους, οι οποίοι είναι άμεσα εκλεγμένοι από τους πολίτες. Η Επιτροπή, αποτελείται από άτομα διορισμένα από τις εθνικές

¹²³ Bale T. (2011), ο.π. σελ 148

¹²⁴ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 257.

¹²⁵ Majone G. (1996) “A European regulatory state” in Richardson J. (ed.) European Union: Power and Policymaking, Routledge, σελ.272



κυβερνήσεις και στο σύνολο της δεν έχει λαϊκή εντολή, όπως έχει η εκτελεστική εξουσία στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες¹²⁶

Σύμφωνα με τους υπέρμαχους της θέσης πως η ΕΕ πάσχει από δημοκρατικό έλλειμμα, η ασαφής διάκριση των εξουσιών, της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας καθώς επίσης και η έλλειψη ενός πλήρους νομιμοποιημένου οργάνου, που θα ασκεί τη νομοθετική εξουσία και τον αποτελεσματικό δημοκρατικό έλεγχο της εκτελεστικής συνιστούν πραγματικά σημεία αδυναμίας του ενωσιακού συστήματος¹²⁷.

Παρόλη όμως την σύγχυση που υφίσταται η αρχή ενωσικά, η ΕΕ έχει δημιουργήσει ένα ιδιότυπο σύστημα διασταύρωσης και ελέγχου των ενωσιακών λειτουργιών. Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας της Ένωσης, αποτελεί ότι η συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών στα κράτη. Βάσει της ιδιότυπης θεσμικής ισορροπίας της Ένωσης οποιαδήποτε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, θα πρέπει να λαμβάνει χώρα μετά την τροποποίηση των Συνθηκών καθώς διαφορετικά θα ανατρεπόταν η χαρακτηριστική για τη θεσμική δομή της Κοινότητας, ισορροπία εξουσιών, θεμελιώδη εγγύηση που παρέχει η Συνθήκη (ΔΕΚ 9-10/56 Meroni)¹²⁸.

3.3.2 Τα Ενωσιακά Όργανα

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ , σύμφωνα με την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι:

- i. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- ii. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
- iii. Το Συμβούλιο (υπουργών)
- iv. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- v. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

¹²⁶ Follesdal and Hix (2006) ο.π.,σελ .535 και στον Dehousse (1997) στο Rhodes, Heywood, and Wright (eds) Developments in West European politics, σελ.53

¹²⁷ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 95.

¹²⁸ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π σελ 191

vi. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

vii. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Περαιτέρω, υπάρχουν και τα συμβουλευτικά ή επικουρικά όργανα

i. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

ii. Η Επιτροπή των Περιφερειών

Τα όργανα της Ένωσης κατηγοριοποιούνται περαιτέρω, σε υπερεθνικά και διακυβερνητικά. Διακυβερνητικά όργανα αποτελούν, το Ε. Συμβούλιο και το Συμβούλιο, κυρίως γιατί κατά την λειτουργία τους προτάσσουν την εξυπηρέτηση πρωτίστως του εθνικού συμφέροντος, εκτελώντας κατά κανόνα εθνικές κυβερνητικές εντολές. Υπερεθνικά είναι από την άλλη το Ε. Κοινοβούλιο, Η Ε. Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο τα οποία κατά την λειτουργία τους προτάσσουν τη στήριξη του κοινού ενωσιακού συμφέροντος¹²⁹.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, διακρίνει τα όργανα σε θεσμικά και επικουρικά τα οποία όμως αποσκοπούν όλα,

«στην προώθηση των αξιών της Ένωσης, στην επιδίωξη των στόχων της, την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της, των συμφερόντων των πολιτών της και των συμφερόντων των κρατών μελών καθώς και την διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και των δράσεων της»¹³⁰.

I. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί το μόνο άμεσα εκλεγόμενο όργανο της ΕΕ, προς εκπροσώπηση των πολιτών της Ένωσης (αρ.14 παρ. 2 ΣΕΕ). Με 5ετή θητεία, τα μέλη του εκλέγονται άμεσα, καθολικά και μυστικά από το 1979, έχει λάβει επίσημα την ονομασία/ρόλο του ως «Κοινοβούλιο», με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 (από «Συνέλευση»).

¹²⁹ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π σελ 188- 192

¹³⁰ Άρθρο 13 παράγραφος 1, Συνθήκη για τη Ευρωπαϊκή Ένωση



Από την Συνθήκη του Μάαστριχ (1992) και έπειτα, με αποκορύφωμά την Συνθήκη της Λισαβόνας, αποτελεί το μοναδικό παγκοσμίως υπερεθνικό κοινοβούλιο με ουσιαστικές αρμοδιότητες, νομοθετικές, δημοσιονομικές, ελεγκτικές.

Δίχως να διαθέτει κατ' αποκλειστικότητα την νομοθετική αρμοδιότητα αλλά από κοινού με το Συμβούλιο, έχει δεχτεί το μεγαλύτερο μέρος της κριτικής που ασκείται στο Ε. Κοινοβούλιο. Σύμφωνα με το Δ. Τσάτσο βέβαια, αν άλλαζε αυτό, θα επηρέαζε τα ίδια τα θεμέλια της Ένωσης. Η αναγνώριση του ΕΚ ως μόνου ή κύριου νομοθέτη της Ένωσης θα είχε ως αποτέλεσμα να χαθεί η μια από τις δύο ισοδύναμα νομιμοποιητικές συνιστώσες της Ένωσης, ήτοι ως ένωση κρατών και ένωση πολιτών, κινδυνεύοντας να βρεθεί εκτός δημοκρατικής νομιμότητας¹³¹.

Την ίδια λογική συναντάμε πίσω και από μία άλλη «παραβίαση», αυτή της αρχής “one man one vote” ως προς τον αριθμό των βουλευτών με τον οποίο εκπροσωπούνται τα κράτη-μέλη στο ΕΚ, όπου δικαιολογείται ακριβώς εξαιτίας του διφυούς χαρακτήρα της Ένωσης, ως ένωση λαών και κρατών¹³².

Επίσης, σημείο αδυναμίας θεωρείται το πολύπλοκο της διαδικασίας με την οποία το ΕΚ συμμετέχει στην ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αναφορικά με την ελεγκτική του αρμοδιότητα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιμετωπίζει πρόβλημα όχι στον έλεγχο της Επιτροπής, αλλά στον έλεγχο του Συμβουλίου. Ο ουσιαστικός έλεγχος του οργάνου ασκείται μόνο έμμεσα από τα εθνικά κοινοβούλια, ενώ επιπλέον δεν αφορά ούτε το όργανο στο σύνολό του, (αλλά μόνο ένα από τα μέλη του και δεύτερον), ούτε αυτός αποτελεί έλεγχο από τη σκοπιά ενός ευρωπαϊκού συμφέροντος αλλά συγκεκριμένο του εκάστοτε εθνικού¹³³.

Εν συνέχεια, η τάση του φθίνοντος ποσοστού συμμετοχής στις Ευρωεκλογές προσθέτουν στην ήδη υπάρχουσα προβληματική του δημοκρατικού έλλειμματος. Η τάση των φθινουσών ποσοστών, αντικατοπτρίζει την αντιμετώπιση των Ευρωεκλογών ως υποδεέστερων σε σχέση με τις εθνικές. Οι ψηφοφόροι, χρησιμοποιούν τις πρώτες για να εκφράσουν τη δυσαρέσκειά τους προς τις εθνικές

¹³¹ Τσάτσο Δ. (2007), ο.π., σελ. 111-112.

¹³² Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 96.

¹³³ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 96.



τους κυβερνήσεις, ενώ τα εθνικά κόμματα στηρίζουν τις καμπάνιες τους σε εθνικά ζητήματα αντί ενωσιακά¹³⁴. Η μειωμένη συμμετοχή και η χρήση των ευρωεκλογών από τα εθνικά κόμματα ως «χώρος» διαμάχης εθνικού επιπέδου μπορεί υπονομεύσει την νομιμοποίηση του ΕΚ αλλά και του ενωσιακού συστήματος διακυβέρνησης γενικότερα¹³⁵.

Βάσει των παραπάνω η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει τις αρμοδιότητες και τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο ενωσιακό σύστημα διακυβέρνησης, διασκεδάζοντας παράλληλα τις κατηγορίες που είχε δεχτεί η Ένωση για δημοκρατικό έλλειμμα.

Συγκεκριμένα, η Συνθήκη της Λισαβόνας θα επεκτείνει τη νομοθετική εξουσία του Κοινοβουλίου σε περισσότερους από σαράντα (40) νέους τομείς, συμπεριλαμβανομένων της γεωργίας, της ενεργειακής ασφάλειας, της μετανάστευσης και της δικαιοσύνης ενώ θα καταστήσει το Κοινοβούλιο ισότιμο νομοθέτη με το Συμβούλιο. Το Κοινοβούλιο θα αποκτήσει επιπλέον την δημοσιονομική εξουσία της έγκρισης του συνόλου του προϋπολογισμού της ΕΕ από κοινού με το Συμβούλιο, καθώς θα πάψει να υφίσταται η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών. Αναφορικά με το πεδίο σύναψης διεθνών συμφωνιών, θα απαιτείται πλέον η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενώ το τελευταίο θα συμμετέχει τόσο στο διορισμό του προέδρου της Επιτροπής (εκλογή) όσο και στο διορισμό των μελών της. Η πρωτοβουλία της επιλογής του προέδρου ανήκει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου. Σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της όλης δημοκρατικής διαδικασίας επιλογής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύτηκε να προτείνει τον υποψήφιο λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹³⁶.

Επιπλέον, αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αφορά και η αρμοδιότητα διορισμού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή (Ombudsman). Ο

¹³⁴ Burns Charlotte (2016), *The European Parliament, European Union Politics*, fifth edition, Oxford, Oxford University Press, p. 164-165.

¹³⁵ Burns C. (2016), *op. cit.*, p. 165.

¹³⁶ Παπαγιάννης Δ. (2016), *ο.π.*, σελ. 210, 225, 227



Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, έχοντας πλήρη ανεξαρτησία και κύριο έργο την παραλαβή, από του πολίτες της Ένωσης, καταγγελιών για φαινόμενα κακοδιοίκησης στα πλαίσια δράσης των ενωσιακών οργάνων, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό (αρ. 228 ΣΛΕΕ).

Τέλος με την Συνθήκη της Λισαβόνας, οι επτακόσιοι πενήντα ένας (751) βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκπροσωπούν τους πολίτες των είκοσι επτά (27) κρατών-μελών της ΕΕ, σύμφωνα με την αρχή της φθίνουσας αναλογικότητας, με ελάχιστο όριο βουλευτών τους έξι (6) και ανώτερο τους ενενήντα έξι (96). Η αρχή αυτή υπαγορεύει πως οι χώρες με το μεγαλύτερο πληθυσμό διαθέτουν περισσότερες έδρες από τις μικρότερες, οι οποίες όμως διαθέτουν ταυτόχρονα μεγαλύτερο αριθμό εδρών σε σχέση με αντίστοιχο μιας αυστηρής αναλογικότητας¹³⁷.

II. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τη γενική πολιτική κατεύθυνση της ΕΕ. Αποτελεί ένα όργανο όπου οι ηγέτες των κρατών μελών ανταλλάσσουν ελεύθερα και άτυπα τις απόψεις τους.

Απαρτίζεται από τον πρόεδρο του, τους αρχηγούς των κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών και από τον Πρόεδρο της Επιτροπής, ενώ συμμετέχει χωρίς να είναι μέλος και ο Ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (αρ. 15 παρ. 2 ΣΕΕ).

Στις Συνθήκες, το Ε. Συμβούλιο συμπεριλήφθηκε για πρώτη φορά με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) και την Συνθήκη του Μάαστριχτ να επισημοποιεί τον ρόλο του στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας κατέστησε το Ε. Συμβούλιο, πλήρες θεσμικό όργανο της ΕΕ καθορίζοντας επίσης την βασική του αρμοδιότητα να καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και τις προτεραιότητες της Ένωσης, χωρίς βέβαια να διαθέτει νομοθετική εξουσία (αρ. 15 παρ. 1 ΣΕΕ).

Οι αποφάσεις εντός Ευρωπαϊκού Συμβουλίου λαμβάνονται με πλήρη ανεξαρτησία από τα άλλα θεσμικά όργανα. Συνέρχεται δύο (2) φορές τον χρόνο ενώ ανάλογα την κρισιμότητα των καταστάσεων μπορεί να λάβει χώρα και έκτακτη σύνοδος εξ απαίτησης του Προέδρου. Οι αποφάσεις, ενδυνάμενες τη μορφή «συμπερασμάτων»

¹³⁷ Μούσης Νίκος (2011), Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, εκδ. Παπαζήση σελ. 50.



δεν διαθέτουν νομική δεσμευτικότητα, δίδουν στα υπόλοιπα όργανα τις κατευθυντήριες γραμμές για δράση. Οι αποφάσεις λαμβάνονται κατ' αρχήν με συναίνεση, μη ύπαρξη δηλαδή αντίθετων ψήφων και άρα διεξαγωγή ψηφοφορίας¹³⁸. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία για διαδικαστικά θέματα, καθώς και για τη θέσπιση του εσωτερικού του Κανονισμού, ενώ επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

Ως όργανο εκπροσώπησης των κρατών μελών της Ένωσης, δημοκρατική νομιμοποίηση υπάρχει στον βαθμό που οι αποφάσεις του λαμβάνονται με συναίνεση/ομοφωνία¹³⁹.

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπεται η ύπαρξη Προέδρου στο Ε. Συμβούλιο. Το αξίωμα του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προσδίδει νέα δυναμική στην εικόνα της Ένωσης, που έτσι προικίζεται με μια μικρογραφία αρχηγού κράτους με εκτελεστικές (και όχι συμβολικές μόνο) αρμοδιότητες¹⁴⁰. Αυτός θα αναλάβει τις εργασίες που εκτελούσαν προηγουμένως οι εκ περιτροπής προεδρίες. Ο Πρόεδρος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία για θητεία 2μισή ετών που μπορεί αν ανανεωθεί (αρ. 15 παρ. 5 ΣΕΕ)

Βέβαια, έντονος προβληματισμός «αναδύεται» εκ της ασαφούς διάκρισης των αρμοδιοτήτων του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Υπατου εκπροσώπου σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Τον ίδιο προβληματισμό μπορεί να δημιουργήσει και η πολιτική συνύπαρξη των προέδρων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Επιτροπής. Η ασαφής ρύθμιση και η έλλειψη συστηματικότητας δεν αποκλείεται να προκαλέσουν φαινόμενα διαγκωνισμού μεταξύ των προέδρων, εικόνα απευκαία για την Ένωση¹⁴¹, καθώς και έντονες αμφιβολίες ως προς τον βαθμό συνεισφοράς του στην προώθηση της αποτελεσματικότητας και συνοχής στη δράση της.

¹³⁸ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π, σελ. 195

¹³⁹ Στεφάνου Κωνσταντίνος (1996), Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, σελ. 131.

¹⁴⁰ Φραγκάκης Νίκος (2008), Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα, Ευρωπαίων Πολιτεία (1): σελ. 14-15.

¹⁴¹ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 193, 196.



Επιπλέον, αρνητική εξέλιξη είναι η τάση παραπομπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όλο και περισσότερων θεμάτων προς οριστική έγκριση, τα οποία θα μπορούσαν να αποφασισθούν σε κατώτερο επίπεδο, αναγκάζοντας το όργανο να λειτουργεί ως διαιτητής ή και ως «μικρομάνατζερ»¹⁴². Θα πρέπει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να μην επεκτείνει την ενασχόληση του με δευτερευούσης σημασίας θέματα ή θέματα αντικείμενο άλλων οργάνων ώστε να αποφευχθεί ο υπαρκτός κίνδυνος δημιουργίας ενός «διευθυντηρίου»¹⁴³.

Τέλος, άξια αναφοράς για το ζήτημα της δημοκρατίας στην Ένωση το ουσιαστικό χαρακτηριστικό του Ε. Συμβουλίου της έλλειψης ιεραρχίας και της δυνατότητα επί ίσοις βάσης, ανταλλαγής απόψεων. Η έλλειψη γραφειοκρατίας και τυπικότητας, επιτρέπουν τη δημιουργία συναδελφικού πνεύματος μεταξύ των ηγετών των κρατών-μελών. Οι διαβουλεύσεις των ηγετών στα πλαίσια του Ε. Συμβουλίου καταλήγουν στη δημοσίευση κοινών δηλώσεων για τις μελλοντικές ενέργειες της Ένωσης και όχι στην υιοθέτηση νομικών πράξεων που δεσμεύουν τα κράτη-μέλη¹⁴⁴.

III. Το Συμβούλιο των Υπουργών. Το Συμβούλιο αρχικά ήταν η μόνη νομοθετική εξουσία στην Κοινότητα και ο κύριος λόγος για το δημοκρατικό έλλειμμα της κριτικής που δεχόταν. Οι αναθεωρήσεις όμως των Συνθηκών έδιναν όλο και περισσότερες εξουσίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καταλήγοντας σήμερα να αποτελεί έναν εκ των συν-νομοθετών του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσδιορίζει ότι το Συμβούλιο ασκεί, από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα, παίζοντας το ρόλο μιας Άνω Βουλής εκπροσωπούσα τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών (άρθρα 14 και 16 ΣΕΕ). Όμως, επιπλέον των νομοθετικών και δημοσιονομικών λειτουργιών του, το Συμβούλιο εξασφαλίζει το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και παίζει σημαντικό ρόλο για τον καθορισμό και την εφαρμογή της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας¹⁴⁵.

¹⁴² Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 196.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Μούσης Ν., (2011), ο.π., σελ. 42.

¹⁴⁵ Μούσης Ν., (2011), ο.π., σελ. 52.



Το Συμβούλιο απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο ο οποίος έχει την εξουσία να δεσμεύει την κυβέρνηση του κάθε κράτους μέλους το οποίο εκπροσωπεί και να ασκεί το δικαίωμα ψήφου (αρ. 16 παρ. 2 ΣΕΕ). Το Συμβούλιο λαμβάνει πολιτικές αποφάσεις και εκδίδει τους νόμους της ΕΕ. Αν και συγκαταλέγεται στα διακυβερνητικά όργανα της ΕΕ, αποτελεί και όργανο υπερεθνικών χαρακτηριστικών. Από την μια είναι ενωσιακό όργανο υποκείμενο σε συγκεκριμένες ενωσιακές διαδικασίες και από την άλλη εκπρόσωπος των συμφερόντων των εθνικών κυβερνήσεων¹⁴⁶.

Τα Συμβούλιο, αν δεν ορίζεται αλλιώς από τις Συνθήκες, αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία (αρ. 16 παρ. 3 ΣΕΕ). Αυτή ορίζεται σε ποσοστό τουλάχιστον 55% των κρατών μελών του, η οποία περιλαμβάνει τουλάχιστον δεκαπέντε (15) από αυτά ενώ θα πρέπει να αντιπροσωπεύει κράτη-μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Η διπλή αυτή πλειοψηφία αντανακλά ουσιαστικά την διττή φύση της Ένωσης, καθώς η ψήφος υπολογίζεται στην βάση της ισοτιμίας μεταξύ των κρατών αλλά και μεταξύ των πληθυσμών της Ένωσης¹⁴⁷.

Όσον αφορά τη σύνθεση του Συμβουλίου, αυτό διαιρείται σε δέκα (10) επιμέρους συνθέσεις που αφορούν πληθώρα διαφορετικών τομέων πολιτικής, με μόνες αυτές των Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Υποθέσεων να προβλέπονται στις Συνθήκες. Πλην του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, η προεδρία των υπολοίπων συνθέσεων ασκείται από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών βάσει ενός συστήματος ισότιμης εναλλαγής. Αυτό το σύστημα ορίζεται με απόφαση του Ε. Συμβουλίου η οποία λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία (αρ. 16 παρ. 6 ΣΕΕ).

Ο πυρήνας της κριτικής που ασκείται στο Συμβούλιο, αφορά την έμμεση νομιμοποίηση από τις δημοκρατικές κυβερνήσεις των κρατών-μελών. Αυτή σε συνδυασμό με τον επίσης έμμεσο κοινοβουλευτικό έλεγχο είναι αρκετοί για να δημιουργεί αμφισβητήσεις για την δημοκρατική επάρκεια της Ένωσης.

¹⁴⁶ Παπαγιάννης Δ.(2016), ο.π σελ 197.

¹⁴⁷ Τσάτσος Δ., (2001) Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες, εκδ. Καστανιώτη, σελ 115.



Το Συμβούλιο, κύριο αποφασιστικό όργανο της Ένωσης, υπόκειται μόνο σε έμμεσο κοινοβουλευτικό έλεγχο από κάθε μέλος του χωριστά, από τα εθνικά κοινοβούλια, δεν αφορά το «Συμβούλιο» ως όργανο της Ένωσης, ενώ επίσης δεν ασκείται βάσει του εθνικού παρά του ευρωπαϊκού συμφέροντος. Συνέπεια αυτών, είναι η απόλαυση εκ του Συμβουλίου, ενός απυρόβλητου που το καθιστά πανίσχυρο. Όμως, νομοθετικές αρμοδιότητες σε όργανο που συγκροτείται από εθνικές εκτελεστικές εξουσίες και ανυπαρξία ελέγχου, όπως επίσης απουσία ανάληψης ευθύνης έναντι των εκλογέων, δεν μπορεί επ' αόριστον να συμβαδίζει με τη δημοκρατική αρχή¹⁴⁸.

Ζήτημα που επίσης αφορά την νομιμοποίηση του οργάνου τίθεται σε σχέση με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων του. Εφόσον δεν τηρείται η ομοφωνία, οι αποφάσεις που λαμβάνονται εμφανίζονται να παραβιάζουν την εξωτερική κυριαρχία των κρατών που αντιτάσσονται στις αποφάσεις καθώς και την εσωτερική. Η μεν πρώτη παραβιάζεται εκ της δεσμεύσεως τους για την τήρηση των συμφωνηθέντων παρά την θέληση τους, ενώ στο βαθμό που παρακάμπτονται οι θέσεις των δημοκρατικά εκλεγμένων εκπροσώπων των αντίστοιχων λαών¹⁴⁹.

Περαιτέρω, κριτική ασκείται στο όργανο αυτό αναφορικά και με την μυστικότητα υπό την οποία συνεδριάζει και νομοθετεί, γεγονός που αποτελεί πρόκληση¹⁵⁰. Βέβαια η Συνθήκη της Λισαβόνας με το άρθρο 16 παρ. 8 ΣΕΕ, κατοχυρώνει την δημοσιότητα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, όταν το τελευταίο συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης. Αποτέλεσμα της πρόβλεψης αυτής είναι η διάκριση της συνόδου του Συμβουλίου σε δύο σκέλη, αφιερωμένα αντίστοιχα στις εργασίες επί των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης και στις μη νομοθετικές δραστηριότητες.

Η αλλαγή αυτή κρίνεται αναμφισβήτητα θετικά, καθώς ενισχύει τη διαφάνεια κατά τη λήψη των αποφάσεων, αλλά και της όλης δημοκρατικής διαδικασίας με στόχο την προσέγγιση του Ευρωπαίου πολίτη¹⁵¹. Οι δημόσιες συνεδριάσεις του Συμβουλίου μπορούν να παρακολουθούνται από το διαδίκτυο ενώ τα πρακτικά και

¹⁴⁸ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π., σελ. 96, 259.

¹⁴⁹ Στεφάνου Κ., (1996), ο.π., σελ. 131.

¹⁵⁰ Τσάτσος Δ., (2001), ο.π., σελ. 73.

¹⁵¹ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 201.



οι λεπτομέρειες σχετικά με τις αιτιολογήσεις των ψήφων των χωρών στις εν λόγω συνεδριάσεις βρίσκονται στη διάθεση του κοινού¹⁵².

Τέλος, ενώ το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη της Ένωσης στα έγγραφα του Συμβουλίου παραμένει ισχυρό, αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, καθορίζεται πλέον από Κανονισμούς που θα εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και όχι μόνο από το Συμβούλιο.

IV. Η Επιτροπή. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι το κύριο θεσμικό, εκτελεστικό όργανο της ΕΕ, αποτελώντας το κατ' εξοχήν όργανο εκπροσώπησης του ενωσιακού συμφέροντος πραγματώνοντας την «κοινοτική» μέθοδο οργάνωσης και λειτουργίας της Ένωσης. Αποτελεί τον θεματοφύλακα των Συνθηκών της Ένωσης και σε περιπτώσεις παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας μπορεί να παραπέμψει τους παραβάτες στο Δικαστήριο της ΕΕ, διασφαλίζοντας έτσι την ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου¹⁵³.

Η Επιτροπή αποτελείται από είκοσι επτά (27) επιτρόπους πενταετής θητείας, οι οποίοι προτείνονται από την κυβέρνηση κάθε κράτους μέλους. Αναφορικά με τον τρόπο διορισμού της Επιτροπής ακολουθείται η εξής διαδικασία :

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Το Συμβούλιο, σε κοινή συμφωνία με τον εκλεγέντα πρόεδρο, καταρτίζει τον κατάλογο των άλλων προσώπων που προτείνει να διορισθούν μέλη της Επιτροπής. Τα πρόσωπα αυτά επιλέγονται βάσει των προτάσεων των κρατών-μελών. Ο πρόεδρος, ο Ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού

¹⁵² Διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου,
https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/transparency_proceedings.html?locale=el

¹⁵³ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π. σελ. 208-217.



Κοινοβουλίου. Βάσει της έγκρισης αυτής, η Επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία (αρ. 17 παρ. 7 ΣΕΕ).

Η πρόβλεψη της Συνθήκης της Λισαβόνας σχετικά με την εκλογή του προέδρου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, συνιστά αναμφισβήτητη πρόοδο, αφού η ρύθμιση αυτή επιτρέπει την πολιτικοποίηση της εκλογής του προέδρου της Επιτροπής σε ικανοποιητικό βαθμό. Η δέσμευση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να προτείνει τον υποψήφιο λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των Ευρωεκλογών και της πολιτικής ομάδας που πλειοψήφησε¹⁵⁴, αποτελεί αναμφισβήτητη σημαντική προσθήκη δημοκρατικής νομιμοποίησης της Επιτροπής¹⁵⁵.

Η αλλαγή αυτή όμως δεν θα «λειάνει» την κριτική που ασκείται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με τη μη επαρκή της δημοκρατική νομιμοποίηση¹⁵⁶. Η ιδέα βέβαια της άμεσης εκλογής των Επιτρόπων δεν θα υιοθετηθεί από την Συνθήκη της Λισαβόνας, διατηρώντας την Επιτροπή ένα διορισμένο και όχι εκλεγμένο όργανο της ΕΕ, με όλα τα μειονεκτήματα που αυτό παρουσιάζει ως προς την νομιμοποίηση του και την προσέγγιση του με τους πολίτες¹⁵⁷.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της, ως το πλέον υπερεθνικό όργανο της ΕΕ, η Επιτροπή δεν ζητά ούτε αποδέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, οι οποίες υποχρεούνται να σέβονται την αρχή αυτή. Τα μέλη της Επιτροπής δρουν αποκλειστικά προς το συμφέρον της Ένωσης, έχοντας πλήρη ανεξαρτησία από τις κυβερνήσεις των κρατών, αλλά και από ιδιωτικά συμφέροντα. Βέβαια, στο βαθμό που τα μέλη της Επιτροπής υποδεικνύονται από τα κράτη-μέλη ενώ η όποια νομιμοποίησή τους μέσω της έγκρισής τους από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δε δημιουργεί άμεση και ίδια νομιμοποίηση, η εξάρτηση από την εθνική εκτελεστική εξουσία είναι αναπόφευκτη¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Μούσης Ν. (2011) ο.π., σελ 25-26.

¹⁵⁵ Παπαγιάννης Δ. (2016) ο.π., σελ. 210.

¹⁵⁶ Στεφάνου Κ., (1996), ο.π., σελ. 135.

¹⁵⁷ Μούσης Ν. (2009) Για τον εκδημοκρατισμό της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης: άμεση εκλογή των Ευρωπαίων Επιτρόπων, Ευρωπαϊών Πολιτεία (2): σελ. 533.

¹⁵⁸ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 212.



Αλλαγή που αν και δεν ευδοκίμησε θα προσέφερε στην λειτουργία και την ανεξαρτησία του οργάνου είναι η πρόβλεψη της Συνθήκης της Λισαβόνας για μείωση του αριθμού των Επιτρόπων στα 2/3 του αριθμού των κρατών-μελών. Αν η αλλαγή αυτή επικρατούσε, η Επιτροπή θα καθίσταντο όργανο λιγότερο εξαρτώμενο από τα κράτη μέλη, θα διευκολυνόταν η λήψη αποφάσεων¹⁵⁹ και θα λειτουργούσε με πιο συλλογικό και «υπερεθνικό» τρόπο¹⁶⁰.

Η σημαντικότερη εκ των αρμοδιοτήτων που έχουν αναγνωριστεί στην Επιτροπή είναι αυτή της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η αρμοδιότητα αυτή θέτει σε κίνηση τη διαδικασία έκδοσης οποιουδήποτε νομοθετικού μέτρου της Ένωσης. Στον βαθμό όμως, που η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει το δικαίωμα αυτό και σε άλλους (κράτη-μέλη π.χ), περιορίζει το αποκλειστικό προνόμιο της Επιτροπής, μετριάζοντας έτσι την υπερεθνικότητα της¹⁶¹.

Τέλος, ως σώμα η Επιτροπή ευθύνεται έναντι του Κοινοβουλίου (αρ. 17 παρ. 8 ΣΕΕ). Συγκεκριμένα, στην περίπτωση που το Κοινοβούλιο εγκρίνει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής, με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν και την πλειοψηφία των 2/3 των ψηφισάντων, τα μέλη της τελευταίας οφείλουν να παραιτηθούν συλλογικά από τα καθήκοντά τους και ο Ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης να παραιτηθεί από τα καθήκοντα που ασκεί εντός της Επιτροπής (άρθρο 234 ΣΛΕΕ).

Με την δύναμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να υποβάλλει σε εξέταση (πρόγραμμα και ιδέες) κάθε επίτροπο και να εγείρει εντάσεις για την καταλληλότητα του, παράλληλα με την υποχρέωση της Επιτροπής να λογοδοτεί στο Ε. Κοινοβούλιο μπορούμε να παρατηρήσουμε μια έμμεση νομιμοποίηση¹⁶². Από τη διάταξη για την πρόταση δυσπιστίας όμως καθίσταται σαφές πως πλήττεται η Επιτροπή στο σύνολο της. Αποτελεσματικότερη ίσως θα ήταν η πρόβλεψη ψήφου δυσπιστίας κατά μεμονωμένων μελών της Επιτροπής, η οποία αν γινόταν δεκτή δε

¹⁵⁹ Χριστιανός Β. (2011), ο.π., σελ. 46

¹⁶⁰ Μποτόπουλος Κώστας (2008), Από τον ένα σταθμό στον άλλο (μέσω Συντάγματος): Μια συγκριτική ανάλυση της Συνθήκης της Λισαβόνας, Ευρωπαϊών Πολιτεία (1): σελ.280

¹⁶¹ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 213, 258-259.

¹⁶² Schmidt M. (2004) ο.π., σελ 480



θα εξανάγκαζε το σύνολο της Επιτροπής σε παραίτηση, αλλά μόνο το συγκεκριμένο Επίτροπο¹⁶³.

V. Το Δικαστήριο της ΕΕ. Ο δικαστικός έλεγχος του συνόλου της κρατικής δράσης με ταυτόχρονη διασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή αποτελεί πρωταρχικό στοιχείο της δημοκρατίας. Μέσα από το δικαστικό έλεγχο διασφαλίζεται ο σεβασμός της αρχής της νομιμότητας και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρότι η Ένωση δεν αποτελεί κράτος μια ενωσιακή έλλειψη δικαστικού ελέγχου θα αποτελούσε σοβαρό πρόβλημα στην όλη δημοκρατική της λειτουργία.

Η ΕΕ είναι μια αυτόνομη έννομη τάξη με πρόβλεψη και λειτουργία δικαστικού οργάνου, του Δικαστηρίου της ΕΕ, στη δικαιοδοσία του οποίου υπάγονται υποχρεωτικά τόσο τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη, όσο και τα ενωσιακά όργανα. Ο έλεγχος που ασκείται είναι πλήρης, καθώς καλύπτει τόσο τις πράξεις των ενωσιακών οργάνων, όσο και τις πράξεις των κρατών-μελών σε περίπτωση παράβασης των ενωσιακών διατάξεων, δεν εξαρτάται από την ενδεχόμενη συναίνεση των ενδιαφερομένων και είναι αμιγώς νομικός και δεσμευτικός. Η μορφή του μάλιστα αυτή, αποτελεί βασικό ειδοποιό στοιχείο που διαφοροποιεί την Ένωση έναντι των υπολοίπων διεθνών οργανισμών¹⁶⁴.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελείται από δύο Δικαστήρια, που μαζί συναποτελούν το ΔΕΕ. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξασφαλίζει την τήρηση του Ευρωπαϊκού Δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών (αρ. 19 παρ. 1 ΣΕΕ).

Το Δικαστήριο, απαρτίζεται από έναν (1) δικαστή ανά κράτος μέλος και επικουρείται από έντεκα (11) γενικούς εισαγγελείς. Το έργο των τελευταίων συνίσταται στην υποβολή προς το ΔΕΕ αιτιολογημένων προτάσεων σχετικά με τις εκδικαζόμενες υποθέσεις δίχως να δεσμεύει τους δικαστές (αρ. 252 ΣΛΕΕ). Το Γενικό Δικαστήριο από την άλλη απαρτίζεται από έναν τουλάχιστον δικαστή ανά κράτος μέλος (αρ. 19 παρ. 2 ΣΕΕ) και ασχολείται με συγκεκριμένες υποθέσεις που

¹⁶³ Παπαγιάννης Δ.(2016), ο.π., σελ. 212.

¹⁶⁴ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 231, 353-354



προβλέπονται κατά βάση από το άρθρο 256 ΣΛΕΕ, με τον κύριο όγκο τους να αφορά ευθείες προσφυγές εκ μέρους των ιδιωτών¹⁶⁵.

Μεγάλο μέρος της κριτικής που έχει δεχθεί το Δικαστήριο της ΕΕ, αφορά τις συνθήκες μυστικότητας που περιβάλλουν τη διαδικασία επιλογής των δικαστών και των γενικών εισαγγελέων όσο και της πολιτικής φύσης των κριτηρίων όπου στηρίζεται ο διορισμός τους.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας θα επαναλάβει τις διατάξεις με τους δικαστές να διορίζονται με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών, ύστερα όμως διαβουλεύσεως με ειδική επιτροπή για την καταλληλότητα των προτεινόμενων¹⁶⁶. Η ειδική αυτή επιτροπή αποτελείται από προσωπικότητες που παρέχουν πλήρη εχέγγυα ανεξαρτησίας και πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις των άρθρων 253 και 254 της ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, αποτελείται από επτά (7) προσωπικότητες που επιλέγονται μεταξύ των πρώην μελών του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου, των μελών των εθνικών ανώτατων δικαστηρίων και νομομαθών αναγνωρισμένου κύρους, ένας εκ των οποίων προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 255 ΣΛΕΕ).

Η θητεία των δικαστών είναι για έξι (6) χρόνια ενώ μεταξύ τους, τόσο το ΔΕΕ όσο και το ΓΕΔ, εκλέγουν Πρόεδρο για περίοδο τριών (3) ετών. Κάθε τρία χρόνια επίσης, γίνεται μερική ανανέωση, τόσο των δικαστών όσο και των εισαγγελέων. Ο επαναδιορισμός εξερχομένων δικαστών και εισαγγελέων είναι επιτρεπτός και στην πράξη συνηθίζεται. Η πρακτική αυτή συμβάλλει θετικά στη συνέχεια της νομολογίας του Δικαστηρίου, είναι όμως προβληματική ως προς τη δημιουργία σχέσεων συνδιαλλαγής και εξάρτησης από την εκάστοτε εθνική κυβέρνηση για την ανανέωση της παραμονής¹⁶⁷.

Αναφορικά με την ισοβιότητα και ανεξαρτησία του ενωσιακού δικαστή, ως δετής θητεία, αυτή διασφαλίζεται σε ικανοποιητικό βαθμό από μια σειρά προνομίων και

¹⁶⁵ Παπαγιάννης Δ., ο.π σελ 232

¹⁶⁶ Η Συνθήκη της Λισαβόνας και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν τύπου αριθ. 104/09, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/CJE_09_104

¹⁶⁷ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 233.



ασυμβιβάστων που περιλαμβάνονται στο καταστατικό του Δικαστηρίου της ΕΕ και στο Πρωτόκολλο για τα προνόμια και τις απαλλαγές της Ένωσης¹⁶⁸.

Κύριες αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της ΕΕ είναι οι ευθείες προσφυγές των κρατών-μελών, των οργάνων της ΕΕ και των φυσικών ή νομικών προσώπων και αφετέρου, οι προδικαστικές παραπομπές των εθνικών δικαστηρίων και, γενικά και αορίστως, λοιπές περιπτώσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες (αρ. 19 παρ. 3 ΣΕΕ).

Με τις αλλαγές της Συνθήκης της Λισαβόνας και αναφορικά με τις ευθείες προσφυγές, η έννομη προστασία του ιδιώτη τίθεται πλέον σε περίοπτη θέση. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί πλέον να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα (αρ. 263 παρ. 4 ΣΕΕ). Σύμφωνα με το κείμενο της Συνθήκης, παρέχεται πλέον η δυνατότητα σε φυσικά και νομικά πρόσωπα να ασκήσουν προσφυγή ακόμη και αν ελλείπει η προϋπόθεση της ατομικότητας, εφόσον πληρούν την προϋπόθεση της αμεσότητας, η προσφυγή στρέφεται κατά κανονιστικής πράξης και η πράξη δεν περιλαμβάνει εκτελεστικά μέτρα. Βέβαια, η αναφορά του όρου της «κανονιστικής πράξης» προκαλεί προβληματισμό¹⁶⁹.

Μια ακόμα σημαντική προσθήκη, είναι αυτή ενός εδαφίου στο στοιχείο β' του άρθρου 267 ΣΛΕΕ που επιτάσσει πως, όταν το ζήτημα της ερμηνείας της Συνθήκης, της εγκυρότητας ή της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Ένωσης ανακύψει σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου κράτους-μέλους η οποία αφορά πρόσωπο υπό κράτηση, το Δικαστήριο αποφαινεται το συντομότερο δυνατόν. Με την προσθήκη αυτή, ο δικαστικός έλεγχος ασκείται ταχύτερα ενώ προστατεύεται και το δικαίωμα των ιδιωτών στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης, σε μία δίκαιη δίκη, καθώς και στη προσωπική ελευθερία και ασφάλεια, σύμφωνα με την ΕΣΔΑ¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Ibid

¹⁶⁹ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 366, 367

¹⁷⁰ Χρυσομάλλης Μιχάλης (2010), Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας, εκδ. Κατσαρού, σελ. 148.



Επιπλέον η Συνθήκη της Λισαβόνας θα διευρύνει τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της ΕΕ στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης ενώ ακόμα και για τις διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ, για τις οποίες δεν έχει αρμοδιότητα (αρ. 275 ΣΛΕΕ), διατηρεί την αρμοδιότητα του ελέγχου της νομιμότητας σχετικών αποφάσεων που προβλέπουν περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων, τι οποίες θεσπίζει το Συμβούλιο (αρ. 263 ΣΛΕΕ).

Αρνητικό στοιχείο βέβαια παραμένει στο ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας, πως κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ΔΕΕ σχετικά με το ΧΕΑΔ αυτό δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει το κύρος ή την αναλογικότητα επιχειρησιακών δράσεων της αστυνομίας ή άλλων υπηρεσιών επιβολής του νόμου ενός κράτους-μέλους, ούτε να αποφαινεται για την άσκηση των ευθυνών που φέρουν τα κράτη-μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας (αρ. 276 ΣΛΕΕ). Περαιτέρω, η κατά κανόνα αδυναμία του δικαστικού ελέγχου των πραγματικών περιστατικών σε δεύτερο βαθμό θα μπορούσε να καταχωρηθεί στα αρνητικά του ενωσιακού συστήματος δικαστικής προστασίας¹⁷¹.

Κλείνοντας, παρά την ύπαρξη μερικών περιορισμών της δικαιοδοσίας του δικαστικού ελέγχου σε κάποιους τομείς και τη μη πρόβλεψη στη Συνθήκη δυνατότητας δευτεροβάθμιου δικαστικού ελέγχου, η ενωσιακή πρόβλεψη δικαστηρίου στην δικαιοδοσία του οποίου υπάγονται όλα τα επίπεδα και μέρη του ενωσιακού οικοδομήματος (νομικά και φυσικά) αποτελεί ουσιαστική πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής στο ενωσιακό μόρφωμα.

VI. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ιδρύθηκε το 1998 με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ενώ πλέον απαριθμείται μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ (άρθρο 13 παρ 1 ΣΕΕ). Μαζί με τις κεντρικές τράπεζες των κρατών που έχουν ως νόμισμα τους το ευρώ απαρτίζουν το «Ευρωσύστημα».

Τα όργανα διοίκησης της ΕΚΤ είναι δύο, το Διοικητικό Συμβούλιο και η Εκτελεστική Επιτροπή. Το Διοικητικό Συμβούλιο απαρτίζεται από τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής (6 μέλη) και τους 19 διοικητές των εθνικών τραπεζών. Ο

¹⁷¹ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 395.



πρόεδρος, Αντιπρόεδρος και τα 4 μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής διορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία κατά την σύσταση του Συμβουλίου και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ. Επιλέγονται πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους και εμπειρίας σε νομισματικά ή τραπεζικά θέματα. Η θητεία είναι οκταετής και μη ανανεώσιμη (άρθρο 283 ΣΛΕΕ)¹⁷².

Η ΕΚΤ είναι υπεύθυνη για το ενιαίο νόμισμα του ευρώ και την νομισματική πολιτική του νομίσματος. Βασικός σκοπός της είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και της αξίας του ευρώ (άρθρο 282 ΣΛΕΕ). Η ΕΚΤ διαθέτει νομική προσωπικότητά (αρ. 282 παρ. 3 ΣΛΕΕ) και κατά την άσκηση των εξουσιών και την εκτέλεση των καθηκόντων της, δεν ζητάει ούτε δέχεται υποδείξεις από ενωσιακά όργανα, οργανισμούς ή από κυβέρνηση κράτους-μέλους¹⁷³. Τα όργανα ή οργανισμοί της Ένωσης και οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών οφείλουν να τηρούν την αρχή αυτή και να μην επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 130 ΣΛΕΕ).

Περαιτέρω, για την νομική προσωπικότητα, η ΕΚΤ διαθέτει σε κάθε κράτος-μέλος την ευρύτερη νομική ικανότητα που αναγνωρίζει το δίκαιο του κράτους-μέλους σε νομικά πρόσωπα και ιδίως την ικανότητα να αποκτά ή να διαθέτει κινητή ή ακίνητη περιουσία και να είναι διάδικος (άρθρο 282 παρ 3 ΣΛΕΕ).

Η Συνθήκη προικίζει την ΕΚΤ με μια σειρά από αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες: το αποκλειστικό δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση τραπεζογραμματίων μέσα στην Ένωση (άρθρο 128 ΣΛΕΕ), τη χάραξη και εφαρμογή ενιαίας νομισματικής πολιτικής και την άσκηση προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Για την εκπλήρωση της αποστολής της η ΕΚΤ:

- i. Εκδίδει κανονισμούς, με γενική ισχύ, δεσμευτικούς ως προς όλα τα μέρη του και άμεση ισχύ.

¹⁷² Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π., σελ 245

¹⁷³ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 245, 246.



- ii. Λαμβάνει αποφάσεις, οι οποίες είναι δεσμευτικές ως προς όλα τα μέρη της και για τους αποδέκτες που ορίζει.
- iii. Διατυπώνει μη δεσμευτικές συστάσεις και γνώμες (άρθρο 132 ΣΛΕΕ)¹⁷⁴.

Τέλος η ΕΚΤ έχει κεφάλαιο που κατά την ίδρυση της ανήρχετο σε 5 δις. ευρώ. Το Διοικητικό Συμβούλιο τη ΕΚΤ μπορεί να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία την αύξηση του Κεφαλαίου της¹⁷⁵.

Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι, η ΕΚΤ να απολαμβάνει μοναδικό βαθμό ανεξαρτησίας, μεγαλύτερο από οποιαδήποτε άλλη κεντρική τράπεζα στον κόσμο. Αυτή η ανεξαρτησία θα πρέπει να συνδυαστεί με ένα ισχυρό πλαίσιο λογοδοσίας, έτσι ώστε η δημοκρατική λειτουργία του οργάνου να διασφαλίζεται.

Το πλαίσιο λογοδοσίας της ΕΚΤ, συνίσταται σε ακροάσεις και ανταλλαγές απόψεων, σε γραπτές ερωτήσεις και στην υποβολή ετήσιας έκθεσης. Οι ακροάσεις γίνονται ενώπιον της Επιτροπής, της Οικονομικής και Νομισματικής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στο ΕΚ αναγνωρίζεται το δικαίωμα να απευθύνουν γραπτές ερωτήσεις προς την ΕΚΤ, ενώ η ίδια υποβάλλει Ετήσια Έκθεση σχετικά με τα καθήκοντα της, τις δραστηριότητες του ΕΣΚΤ και τη νομισματική πολιτική του Ευρωσυστήματος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο¹⁷⁶.

Συνυπολογίζοντας το δικαίωμα προσφυγής στο ΔΕΕ με σκοπό την διατήρηση των προνομίων της (άρθρο 263 ΣΛΕΕ), το πλαίσιο λογοδοσίας της ΕΚΤ διαφαίνεται ισχύ. Επιπλέον πρέπει να υπογραμμισθεί πως παρά το ότι η ΕΚΤ αποτελεί, βάσει των Συνθηκών, θεσμικό όργανο της ΕΕ, οι πράξεις που εκδίδει αποτελούν πράξεις δικές της και ως εκ τούτου δεν δημιουργούν ευθύνη της ΕΕ για τις προκαλούμενες ζημιές αλλά αποκλειστικά της ΕΚΤ (άρθρο 340 παρ. 3 ΣΛΕΕ)¹⁷⁷. Σκοπός εδώ ορίζεται η διασφάλιση της αυτονομίας της ΕΚΤ, χαρακτηριστικό που κρίνεται

¹⁷⁴ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 246.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Πλαίσιο λογοδοσίας Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας
<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.el.html>

¹⁷⁷ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 247



αναγκαίο για να επιτευχθεί ο στόχος της σταθερότητας των τιμών. Η αποκοπή αυτή όμως της όλης λειτουργίας της ΕΚΤ από τον πολιτικό έλεγχο και η πρωταρχία του «τεχνοκρατικού» έναντι του «πολιτικού» στην δομή και λειτουργία της τράπεζας δημιουργεί ένα προφανές έλλειμμα δημοκρατίας¹⁷⁸.

3.3.3 Τα Εθνικά Κοινοβούλια

Όπως έχει αναφερθεί σε άλλα σημεία καίρια άποψη για την δημοκρατική ενίσχυση της Ένωσης, είναι η ενίσχυση των εξουσιών του Ε. Κοινοβουλίου. Αν όμως, τα εθνικά κοινοβούλια συνιστούν τον μοναδικό εκφραστή της ενιαίας και αδιαίρετης λαϊκής κυριαρχίας, οι όποιες μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο ενωσιακό επίπεδο, δεν μπορούν να αντισταθμιστούν με την απλή ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού¹⁷⁹. Τίθεται εδώ, ένα ζήτημα «κόστους» της δημοκρατικής ποιότητας της κρατικής έννομης τάξης κατά την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων των εθνικών συνταγματικών οργάνων σε όργανα της ΕΕ¹⁸⁰.

Αυτή η απώλεια πολιτικής δύναμης των εθνικών κοινοβουλίων έκανε την ΕΕ να δεχτεί κριτική για την ανεπαρκή επιρροή που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Σε συνδυασμό με την κριτική που δεχόταν για το δημοκρατικό της έλλειμμα, δημιουργήθηκε το αίτημα της ενίσχυσης της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στα πλαίσια της Ένωσης, ως εκπροσώπων των λαών της Ευρώπης¹⁸¹.

Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) έλαβε χώρα η πρώτη αναφορά στα εθνικά κοινοβούλια στο πλαίσιο λειτουργίας της ΕΕ. Συγκεκριμένα, στην προσαρτημένη Δήλωση υπ' αριθμόν 13, τονίστηκε η ανάγκη μεγαλύτερης εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές υποθέσεις και επικοινωνίας τόσο μεταξύ τους, όσο και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αποτέλεσμα αυτής της ανάγκης/δήλωσης ήταν η

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Στεφάνου Κ., (1996), ο.π., σελ. 108-109, 128, 142.

¹⁸⁰ Τσάτσος Δ., (1997), ο.π., σελ. 51-52

¹⁸¹ Παπαδοπούλου Λίνα (2014) Εισήγηση: “Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας” Συνέδριο Έδρας Jean Monnet Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Δημοκρατία και Ισότητα στην ΕΕ, 04/2014
https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/04/Lina.Papadopoulou_Evropaiki-dimokratia.pdf



πρόβλεψη της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων, με έργο της, την έκφραση γνώμης για τους γενικούς προσανατολισμούς της ΕΕ¹⁸².

Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων, αναγνωρίστηκε με τη Δήλωση υπ' αριθ. 14 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ενώ αντίστοιχο περιεχόμενο είχε και το Πρωτόκολλο υπ' αριθ. 13 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Αυτό, ενθάρρυνε τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της ΕΕ και απαιτούσε την ταχύτερη διαβίβαση σε αυτά των εγγράφων διαβούλευσης και των νομοθετικών προτάσεων πριν ληφθεί η απόφαση από το Συμβούλιο¹⁸³. Επιπλέον, με το υπ' αριθ. 13 πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ, αναγνωρίστηκε η Διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων COSAC¹⁸⁴.

Η COSAC, αποτελεί ένα πλαίσιο ανταλλαγής απόψεων. Συνέρχεται κάθε έξι μήνες και έχει δικαίωμα να απευθύνει εισηγήσεις ενώπιον των οργάνων της ΕΕ σχετικά με τη νομοθετική δραστηριότητα, προτάσεις και πρωτοβουλίες της Ένωσης. Οι εισηγήσεις αυτές δεν είναι δεσμευτικές ούτε προδικάζουν τη θέση των εθνικών κοινοβουλίων. Οι συνεδριάσεις της Διάσκεψης αυτής, απαρτίζονται κατ' ανώτατο όριο από έξι μέλη κάθε εθνικού κοινοβουλίου, καθώς επίσης και δμελή αντιπροσωπεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹⁸⁵.

Μια από τις τέσσερις (4) προτεραιότητες για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, ήταν ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, αναγκαιότητα που έθεσε η Δήλωση υπ' αριθ. 13 για το μέλλον της Ευρώπης που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας. Την άποψη ότι η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων θα προσέφερε σημαντικά στην αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος περιλαμβανόταν και στην Δήλωση του Λάακεν για το μέλλον της Ένωσης (παράρτημα των συμπερασμάτων του Ε. Συμβουλίου τον Δεκέμβρη του 2001), ενώ η αναγκαιότητα σαφέστερου προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων των κοινοβουλίων (εθνικών και

¹⁸² Παπαγιάννης Δ. (2016) ο.π σελ 98, 227- 228.

¹⁸³ Παπαδοπούλου Λ., (2014), Εισήγηση, ο.π, σελ 16.

¹⁸⁴ Παπαδοπούλου Ρεβέκκα - Εμμανουέλα (2008), Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ευρωπαϊών Πολιτεία, σελ. 141.

¹⁸⁵ Κιτσάκης Σταύρος-Ξυλάκη Παναγιώτα (2010), Ο νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κατά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας: Μια «πολύπλοκη» μορφή διακυβέρνησης, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, σελ. 493.



ευρωπαϊκού), ενίσχυσης των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων έναντι της κυβέρνησής τους και συστηματικότερης συνεργασίας των επιτροπών τους, τονίστηκε και σε έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2002¹⁸⁶.

Σημαντική αναγνώριση της πολιτικής σημασίας των εθνικών κοινοβουλίων αποτελεί η συμπερίληψη τους στην σύνθεση της «Συνέλευσης» προετοιμασίας του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ καθώς και αυτής που πρότεινε την «Συνθήκη Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη». Και στις δύο συμμετείχαν και εκπρόσωποι των εθνικών Κοινοβουλίων (δύο από κάθε εθνικό Κοινοβούλιο) δίπλα στους εκπροσώπους των κρατών (αντιπροσώπων των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων) και στους εκπροσώπους τους Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹⁸⁷.

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας η συμμετοχή των εθνικών Κοινοβουλίων στην όλη ευρωπαϊκή διαδικασία ενισχύεται. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 12 ΣΕΕ προβλέπονται οι 6 δράσεις των εθνικών κοινοβουλίων, για την ενεργό συμμετοχή τους στην καλή λειτουργία της Ένωσης, μαζί με 2 Πρωτόκολλα. Το Πρωτόκολλο υπ' αριθμόν 1 σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το υπ' αριθμό 2 για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας.

Ειδικότερα, ο ενισχυμένος πλέον ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων θα περιλαμβάνει την¹⁸⁸:

- i. Κοινοποίηση των σχεδίων νομοθετικών πράξεων της Ένωσης προς τα εθνικά κοινοβούλια σύμφωνα με το Πρωτόκολλο υπ' αριθμόν 1.

Ειδικότερα, με την κοινοποίηση των σχεδίων νομοθετικών πράξεων, το Πρωτόκολλο θεσπίζει μια γενική υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων ενώ εμπεριέχονται σε αυτό σημαντικές καινοτομίες: οι νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής θα αποστέλλονται απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια, ενώ μέχρι τώρα ήταν υπεύθυνες οι εθνικές κυβερνήσεις για την ενημέρωση αυτή. Επίσης, η ενημέρωση δεν θα αφορά μόνο τα έγγραφα και τις προτάσεις της

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Παπαγιάννης Δ. ο.π σελ 228



Επιτροπής, αλλά και τα έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Παράλληλα η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου θα πρέπει να διαβιβάζει στα εθνικά κοινοβούλια όχι μόνο τα έγγραφα διαβουλεύσεων και τις προτάσεις της, αλλά και το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο¹⁸⁹.

- ii. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας με βάση τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο υπ' αριθμόν 2.
- iii. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, όπως επίσης και στον πολιτικό έλεγχο της Europol και την αξιολόγηση της Eurojust.
- iv. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών.
- v. Ενημέρωση των Εθνικών Κοινοβουλίων σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης νέων μελών στην Ένωση.
- vi. Συμμετοχή στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Αναφορικά με τον έλεγχο τήρησης της επικουρικότητας, παύει πλέον να έχει την μορφή αυτοελέγχου της Επιτροπής αλλά διενεργείται μόνο από τα εθνικά κοινοβούλια ενώ επίσης μεταφέρεται στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας, προσλαμβάνοντας προληπτικό χαρακτήρα (και τον χαρακτηρισμό του ως «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης»). Τα Πρωτόκολλα υπ' αριθ. 1 και 2 προβλέπουν αυστηρές διαδικαστικές προϋποθέσεις για την άσκηση του ελέγχου, οριοθετώντας παράλληλα το ουσιαστικό περιεχόμενο και την έκτασή του¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Κιτσάκης Σ.-Ξυλάκη Π. (2010), ο.π., σελ. 494.

¹⁹⁰ Παπαδοπούλου Ρ. Ε. (2008), ο.π., σελ. 149.



Συγκεκριμένα, η Επιτροπή και κάθε άλλο θεσμικό όργανο οφείλει να διαβιβάζει τα σχέδια των νομοθετικών πράξεων στα εθνικά κοινοβούλια (άρθρο 4 Πρωτοκόλλου υπ' αριθ. 2). Κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δε συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 6 Πρωτοκόλλου υπ' αριθ. 2).

Η Επιτροπή απαντά σε όλες τις αιτιολογημένες γνώμες που αποστέλλουν τα εθνικά κοινοβούλια. Ωστόσο, το κατά πόσον οι αιτιολογημένες γνώμες έχουν ουσιαστική επίδραση στη νομοθετική διαδικασία εξαρτάται από τον αριθμό των γνωμών που υποβάλλονται για μια συγκεκριμένη πρόταση εντός της προθεσμίας των οκτώ εβδομάδων¹⁹¹. Ειδικότερα, εάν οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων που κρίνουν ότι το σχέδιο δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν το 1/3 του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια (2 ψήφοι κάθε κοινοβούλιο) το σχέδιο «επανεξετάζεται». Έπειτα της επανεξέτασης, η Επιτροπή μπορεί να διατηρήσει, τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο αιτιολογώντας όμως την απόφαση της. Δεν αναγνωρίζεται με αυτόν τον τρόπο λοιπόν ένα γνήσιο δικαίωμα βέτο στα εθνικά κοινοβούλια αλλά ένα είδους φρένο προς επανεξέταση του σχεδίου¹⁹².

Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου υπ' αριθ. 2, στα εθνικά κοινοβούλια παρέχεται η δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ λόγω παραβίασης, από νομοθετική πράξη, της αρχής της επικουρικότητας. Η προσφυγή ασκείται σύμφωνα με τις διαδικασίες του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ, από κράτος-μέλος ή διαβιβάζεται από κράτος-μέλος, σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη του¹⁹³.

Με τα παραπάνω, η Συνθήκη της Λισαβόνας σηματοδοτεί, πράγματι, ένα σημαντικό βήμα για τον ρόλο που διαδραματίζουν τα εθνικά κοινοβούλια στις υποθέσεις της ΕΕ, απαριθμώντας, για πρώτη φορά, σε διάταξη (άρθρο 12 ΣΛΕΕ) τους διάφορους

¹⁹¹ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 132

¹⁹² Ibid

¹⁹³ Ibid



τρόπους με τους οποίους τα τελευταία μπορούν να «συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της ΕΕ»¹⁹⁴.

Εκ του συνόλου των διατάξεων του άρθρου 12 της ΣΛΕΕ και των Πρωτοκόλλων υπ' αριθ. 1 και 2, διαμορφώνεται η διττή αποστολή των εθνικών κοινοβουλίων. Αυτά, καλούνται να λειτουργήσουν, ως παράγοντας ενίσχυσης του δημοκρατικού στοιχείου στην Ένωση και αφετέρου, ως παράγοντας ελέγχου του τρόπου με τον οποίο η τελευταία ασκεί τις αρμοδιότητες που της έχουν απονεμηθεί, στο πλαίσιο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας¹⁹⁵.

Παρά το ότι η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο επιμηκύνει περισσότερο τον χρόνο κατάρτισης-ψήφισης μιας ενωσιακής πράξης δεν μπορεί να παραβλεφθεί πως προσδίδει σημαντικά στην νομιμοποίηση της. Επίσης, η αποδοχή όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού συνεταίρων αποτελεί στοιχείο αποτελεσματικότητας ενός οργανισμού, που ακόμα και δίχως ένα γνήσιο δικαίωμα αρνησικυρίας αξιολογείται θετικά. Η ενδυνάμωση του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης μέσα από την συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων υλοποιούν την επιταγή για μια πιο ανοικτή και εγγύτερη προς τον πολίτη της Ένωσης λειτουργία του όλου συστήματος¹⁹⁶.

Αναμφισβήτητα, η εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων συμβάλλει στη διαφάνεια και την ενδυνάμωση της δημοκρατικής αρχής. Στην πολιτική κρίση ως προς το ποιος είναι ο καταλληλότερος για την άσκηση της συντρέχουσας αρμοδιότητας σίγουρα πρέπει τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν άποψη. Η χρήση όμως θα πρέπει να γίνεται με φρόνηση και τεκμηριωμένα, καθώς ο κίνδυνος η ρύθμιση να αποτελέσει πέδικο στην νομοθετική διαδικασία της Ένωσης είναι υπαρκτή¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων στις υποθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0042&from=EL>

¹⁹⁵ Παπαδοπούλου Ρ. Ε. (2008), ο.π., σελ. 142.

¹⁹⁶ Παπαγιάννης Δ. ο.π σελ 229

¹⁹⁷ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π., σελ 133 και Παπαδοπούλου Ρ. Ε. (2008), ο.π., σελ. 155-156.

Κεφάλαιο 4

4. Έλλειμμα Δημοκρατίας στις Ενωσιακές Πολιτικές και τα Μέσα Άσκησης τους

Το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος για την Ένωση δεν αφορά μόνο την σύνθεση και την λειτουργία των οργάνων της, αλλά και τις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται σε αυτή. Η άσκηση υπερεθνικής εξουσίας πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχη νομιμοποίηση της και ανάλογα το εύρος της πρώτης τόση να είναι η ένταση της δεύτερης. Επιπλέον, στο βαθμό που μεταβιβάζεται στην Ένωση πληθώρα κυριαρχικών αρμοδιοτήτων, «στέκει» αδιανόητη και δημοκρατικά ανομιμοποίητη η άσκηση αυτών χωρίς αντίστοιχο δικαστικό έλεγχο των ασκούντων την εξουσία. Περαιτέρω, αναγκαία είναι και η παράλληλη διασφάλιση των ατομικών δικαιωμάτων, στο βαθμό που μέσω της ενωσιακής δράσης υπάρχει η πιθανότητα να θιγούν γενικά θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης.

Απαιτείται λοιπόν, ένα μέρος της παρούσας εργασίας να αφιερωθεί σε συγκεκριμένα θέματα πολιτικής της Ένωσης και τα πλαίσια εντός των οποίων οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται σε αυτή, πληρούν τις προϋποθέσεις νομιμοποιημένης άσκησης τους.

4.1 Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Μη περιλαμβάνοντας στις ιδρυτικές Συνθήκες, διατάξεις σχετικά με την αναγνώριση και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το τότε ΔΕΚ αντιμετώπισε το νομικό κενό στο οποίο βρισκόταν, καταφεύγοντας ήδη από το 1969 στα κοινώς αναγνωριζόμενα από τα Συντάγματα των κρατών μελών «ατομικά» δικαιώματα χαρακτηρίζοντας τα ως «γενικές αρχές»¹⁹⁸. Η ανάγκη προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων προέκυψε από το γεγονός πως η ΕΕ είχε εξελιχθεί σε ένα πολιτικό σύστημα με σειρά εξουσιών, οι οποίες ασκούνται όχι μόνο έναντι του κράτους-μέλους αλλά και έναντι του πολίτη της Ένωσης με άμεση αναφορά σε αυτόν¹⁹⁹.

Έτσι λοιπόν, με τις υποθέσεις Stauder (1969)²⁰⁰ και Internationale Handelsgesellschaft (1970)²⁰¹, το τότε ΔΕΚ, χαρακτήρισε τα κοινώς

¹⁹⁸ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π., σελ 103

¹⁹⁹ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π., σελ 102

²⁰⁰ ΔΕΚ υπ. C-29/69 της 12.11.1969 Erich Stauder/ City of Ulm-Sozialamt



αναγνωριζόμενα από τα Συντάγματα των κρατών μελών ατομικά δικαιώματα ως «γενικές αρχές» του ενωσιακού δικαίου. Αμέσως μετά με την υπόθεση Nold (1974)²⁰², το Δικαστήριο προσέτρεξε στις Διεθνείς Συνθήκες για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, ως μια διεθνή συνθήκη επικυρωμένη από τα κράτη μέλη αποσκοπούσα στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων²⁰³.

Η νομολογία αυτή του Δικαστηρίου βρήκε απήχηση στα υπόλοιπα ενωσιακά όργανα και αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για τον ενωσιακό νομοθέτη, ορίζοντας στο άρθρο 6 παρ. 2 της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992):

«Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών..... και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, ως γενικές αρχές του Κοινοτικού Δικαίου»²⁰⁴.

Παρά το γεγονός ότι η πρόοδος που είχε συντελεστεί μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ένωσης ήταν ευπρόσδεκτη, δεν ήταν ικανοποιητική, αφού οι ευρωπαίοι πολίτες δεν μπορούσαν να προσφεύγουν κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους σε ένα ενιαίο, περιεκτικό και συνεκτικό κείμενο²⁰⁵. Με δεδομένη την ανάγκη ενός καταλόγου ατομικών δικαιωμάτων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας τον Ιούνιο του 1999, ανέθεσε σε μια «συνέλευση» να συγκεντρώσει τα θεμελιώδη δικαιώματα που ίσχυαν στο επίπεδο της Ένωσης σε ένα Χάρτη.

Το σώμα της συνέλευσης αυτής δεν είχε προηγούμενο στην ιστορία της ΕΕ, αφού τόσο η σύνθεση όσο και η λειτουργία της, συνιστούσαν από κάθε άποψη καινοτομία. Η Συνέλευση αποτελούταν από αντιπροσώπους των εθνικών

²⁰¹ ΔΕΚ υπ. C-11/70 της 17.12.1970 Internationale Handelsgesellschaft mbH/ Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel,

²⁰² ΔΕΚ υπ. C- 4/73 της 14.5.1974 Nold KG/Επιτροπής

²⁰³ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 103

²⁰⁴ Παπαδοπούλου Λίνα (2001), Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, σελ. 1271-1272

²⁰⁵ Παπαδοπούλου Λίνα (2011), Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ενωσιακό επίπεδο και ο Χάρτης: Η προδρομική σκέψη και η συμβολή του Γιώργου Παπαδημητρίου, Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί., Επιστημονικό Συνέδριο, Αθήνα 2010, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 197-198.



κοινοβουλίων, τις εθνικές κυβερνήσεις και την Επιτροπή²⁰⁶. Ο Χάρτης που εκπονήθηκε, ανακηρύχθηκε επίσημα από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στη Νίκαια το Δεκέμβριο του 2000 χωρίς όμως αυτός να αποκτά δεσμευτική ισχύ.

Νομική δεσμευτικότητα στο κείμενο θα αναγνωριστεί με την Συνθήκη της Λισαβόνας και το άρθρο 6 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο ο Χάρτης αποκτάει το «*ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες*».²⁰⁷

Στον Χάρτη θα αποτυπωθούν οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών και οι θεμελιακές αξίες όπως αυτές βιώνονται στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Στο κείμενό του θα κατατάζει τα δικαιώματα σε έξι κεφάλαια που αντιστοιχούν στις έξι αρχές-αξίες, βάθρα του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Η Αξιοπρέπεια, η Ελευθερία, η Ισότητα, η Αλληλεγγύη, η Δημοκρατία και η Δικαιοσύνη θα «αντικαταστήσουν» την κλασσική κατάταξη σε ατομικά, πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά²⁰⁸. Παράλληλα, θα συμπεριλάβει και δικαιώματα που δημιουργεί η εκρηκτική ανάπτυξη της τεχνολογίας και ο σύγχρονος τρόπος ζωής, τα λεγόμενα τρίτης γενιάς δικαιώματα (προστασία περιβάλλοντος, ζητήματα βιοηθικής κλπ)²⁰⁹.

Τα δικαιώματα του Χάρτη, με εξαίρεση εκείνα του τίτλου V που αφορούν τους πολίτες της Ένωσης, εκχωρούνται σε κάθε άτομο ανεξάρτητα από ιθαγένεια ή καθεστώς, ενώ κάποια άλλα θα αφορούν συγκεκριμένες ιδιότητες (εργαζόμενοι) ή υπηκόους τρίτων χωρών (δικαίωμα ασύλου)²¹⁰.

Αναφορικά με το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, το άρθρο 51 ορίζει πως οι διατάξεις του απευθύνονται στα θεσμικά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ και στα κράτη μέλη κατά την λήψη δράσης για εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Η διάταξη αυτή επιτρέπει να καθορίζονται τα όρια μεταξύ του πεδίου εφαρμογής του

²⁰⁶ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 104

²⁰⁷ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 104

²⁰⁸ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π, σελ. 111

²⁰⁹ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 106.

²¹⁰ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>



Χάρτη και του πεδίου εφαρμογής των εθνικών Συνταγμάτων. Ο Χάρτης δε δεσμεύει τα κράτη παρά μόνο όταν ενεργούν στο πλαίσιο της υλοποίησης του ενωσιακού δικαίου. Επιπλέον, ορίζεται πως ο Χάρτης δεν επεκτείνει τις εξουσίες ή αρμοδιότητες της Ένωσης εις βάρος των κρατών²¹¹.

Συνολικά, με την αναγωγή του Χάρτη σε νομικά δεσμευτικό κείμενο και καθώς ο τελευταίος απασχολεί με ολοένα αυξανόμενη συχνότητα αλλά και υπό πολλές διαφορετικές οπτικές γωνίες το Δικαστήριο της ΕΕ, είναι φυσικό να προκύπτουν ζητήματα σχετικά με το ακριβές πεδίο εφαρμογής του, την ορθή ερμηνεία των διατάξεών του, το επίπεδο προστασίας που καθιερώνει καθώς και τη σχέση του με άλλες πηγές προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιδίως την ΕΣΔΑ, δεδομένης και της επερχόμενης προσχώρησης της ΕΕ στο σύστημα της τελευταίας²¹².

Ειδικότερα, όσον αφορά το ζήτημα της προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, το άρθρο 6 αρ. 2 ΣΕΕ της Συνθήκης της Λισαβόνας ορίζει για την Ένωση πως «προσχωρεί» στην ΕΣΔΑ, διάταξη που καθιερώνει σχετική υποχρέωση της. Με την προσχώρηση αυτή, η Ένωση θα υπόκειται σε εξωτερικό έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ενώ επίσης οι ίδιοι κανόνες που δεσμεύουν τα κράτη-μέλη θα δεσμεύουν και αυτή²¹³.

Στα πλαίσια της ως άνω υποχρέωσης, Ευρωπαϊκή Ένωση και Συμβούλιο της Ευρώπης κατάρτισαν σχέδιο συμφωνίας στις 5 Απριλίου του 2013, ώστε να ρυθμιστούν οι όροι αυτής και να καλυφθούν τα σχετικά κενά. Η υπ' αριθμ. 2/2013 γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της ΕΕ έκρινε ως μη συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο την εν λόγω συμφωνία²¹⁴. Η συγκεκριμένη γνωμοδότηση αναδεικνύει τη φροντίδα του ΔΕΕ να μην απολέσει τον έλεγχο της συμβατότητας του ΧΘΔ με την ΕΣΔΑ, όπως επίσης και τον έλεγχο των πράξεων της Ένωσης στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ²¹⁵.

²¹¹ Ibid

²¹² Σκουρής Βασίλειος, Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, <https://www.constitutionalism.gr/2221-to-dikastirio-tis-eyrwpaikis-enwsis-kai-o-hartis-t/>

²¹³ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 110.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.



Πράγματι, το ζήτημα της προσχώρησης είναι πιθανόν να δημιουργήσει προβλήματα. Συγκεκριμένα, με την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ, το κείμενο της τελευταίας θα γίνει μέρος του ενωσιακού δικαίου που θα απορρέει από την 3η πηγή αυτού, την εκ των διεθνών συμβάσεων με τρίτες χώρες και διεθνής οργανισμούς. Σε αυτή την περίπτωση, η εφαρμογή των δύο κειμένων θα είναι προβληματική τόσο εντός ενωσιακής έννομης τάξης όσο και εθνικής των κρατών-μελών. Επίσης, προβλήματα μπορεί να φέρει η ύπαρξη δύο (2) δικαστηρίων αρμόδιων για την εφαρμογή των νομικών κειμένων (ΔΕΕ, ΕΔΑΔ). Όπως υποστηρίζεται, η παρείσφρηση του ΕΔΑΔ στις αποκλειστικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της ΕΕ και το αντίστροφο είναι αδύνατο να αποφευχθεί ενώ επίσης τίθεται και το ζήτημα της διαφορετικότητας των κριτηρίων και αρχών της ερμηνείας του δικαίου μεταξύ των δικαστηρίων²¹⁶.

Από την άλλη πλευρά τα θετικά από την ως άνω προσχώρηση είναι αξιοσημείωτα. Στο βαθμό που η Ένωση επιβεβαιώνει τις αξίες της μέσω του Χάρτη, η προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ θα αποτελέσει ισχυρό πολιτικό σήμα της συνοχής που υπάρχει μεταξύ της Ένωσης και της «ευρύτερης Ευρώπης», όπως αυτή εκφράζεται με το Συμβούλιο της Ευρώπης και το πανευρωπαϊκό σύστημα ανθρωπίνων δικαιωμάτων του. Επίσης, η προσχώρηση θα εξασφαλίσει στους πολίτες προστασία έναντι της Ένωσης ανάλογη με αυτή που απολαύουν έναντι των κρατών-μελών. Πρόκειται τελικά για ζήτημα αξιοπιστίας δεδομένου ότι τα κράτη-μέλη έχουν μεταβιβάσει ουσιαστικές αρμοδιότητες στην Ένωση και η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ αποτελεί πλέον όρο για τη συμμετοχή νέων κρατών στην Ένωση. Τέλος, η προσχώρηση θα αποτελέσει το ιδεώδες εργαλείο για την εξασφάλιση της αρμονικής ανάπτυξης της νομολογίας των δύο ευρωπαϊκών δικαστηρίων σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων²¹⁷.

Συμπερασματικά, η ζεύξη δημοκρατίας και δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ΕΕ είναι σαφές ότι παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά στην εξελικτική διαδρομή της ενοποιητικής διαδικασίας στην Ευρώπη. Αποτέλεσμα της υπάρχουσας καταστατικής θεμελίωσης της ΕΕ και του υπάρχοντος δημοκρατικού ελλείμματος, η διαμόρφωση/ανάπτυξη ενός πλέγματος δικαιωμάτων του ανθρώπου με δικαστική

²¹⁶ Περάκης Εμμανουήλ (2010), Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕΣΔΑ μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας: Μία προσέγγιση υπό το πρίσμα της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, σελ. 26-27.

²¹⁷ <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/el/02/cv00/cv00354.el02.pdf>



προστασία στην ΕΕ αναπτύχθηκε πρωτογενώς από το Δικαστήριο της Ένωσης, με την πρωτότυπη προσέγγιση της νομολογίας του ενωσιακού δικαστή και ακολούθως από το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, που χρησιμοποιήθηκε ως νομικό όχημα αναγνώρισης και θέσπισης δικαιωμάτων του ανθρώπου²¹⁸.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η θέση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, θα αναβαθμιστεί πέρα από κάθε αμφιβολία. Η αναγωγή του Χάρτη σε κείμενο με την ίδια ισχύ που έχουν οι Συνθήκες είναι ένα μεγάλο βήμα προς μία πληρέστερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδιαίτερα δε των σε ορισμένα κράτη-μέλη ακόμη υπό αμφισβήτηση τελούντων κοινωνικών δικαιωμάτων²¹⁹.

Βέβαια η απλή καταγραφή των δικαιωμάτων σε ένα κείμενο δυνατόν να χρησιμεύσει και ως τροχοπέδη στην εξέλιξη της προστασίας των θεμελιωδών, ιδίως δε των κοινωνικών δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι όποιες παραπομπές που γίνονται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις, εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιδράσεις στην νομολογιακή τους εξέλιξη, πέραν του ότι είναι δυνατόν να δημιουργήσει προβλήματα από την πλευρά της ασφαλείας του δικαίου²²⁰.

4.2 Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Χάριν της οικονομικής ολοκλήρωσης, συνειδητοποιήθηκε βαθμιαία ότι ο χώρος της εσωτερικής αγοράς έχει ανάγκη έναν χώρο ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης για την ομαλή λειτουργία του, έναν χώρο όπου η ελεύθερη κυκλοφορία των Ευρωπαίων πολιτών θα διεξάγεται απρόσκοπτα, δίχως συνοριακούς ελέγχους. Ένα χώρο ασφάλειας, όπου ο Ευρωπαίος πολίτης θα απολαμβάνει την ελευθερία του χωρίς κινδύνους από την εγκληματικότητα, αλλά και με έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα του χώρου των εισερχόμενων τρίτων, ένα χώρο δικαιοσύνης, όπου θα

²¹⁸ Περράκης Στέλιος (2009), Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης;, Ευρωπαϊών Πολιτεία (2): σελ. 415-416.

²¹⁹ Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια (2008), Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από τη Νίκαια στη Λισαβόνα, Ευρωπαϊών Πολιτεία, σελ. 121.

²²⁰ Ηλιοπούλου- Στράγγα Τ. (2008), ο.π., σελ. 121-122.



κυριαρχεί η ασφάλεια δικαίου, με ελεύθερη πρόσβαση στη δικαιοσύνη και με αποτελεσματική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων²²¹.

Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, έχει ως πρωταρχικό πεδίο αναφοράς τον πολίτη για χάρη του οποίου δημιουργείται. Με ανακοίνωση της Επιτροπής²²², η έννοια του χώρου περικλείει και ανάγει στο επίπεδο της ΕΕ την ουσία που απορρέει από τις δημοκρατικές μας παραδόσεις και από αυτό που ονομάζουμε «κράτος δικαίου». Ότι αποτελεί στοιχείο του κράτους δικαίου αποτελεί και έναν εν δυνάμει στόχο του ΧΕΑΔ²²³.

Ο ΧΕΑΔ, ο οποίος αποτελεί πια θεμελιώδη στόχο της ΕΕ αλλά και -κατά την Επιτροπή- το «κέντρο των συμφερόντων των πολιτών», είναι ένα σύνθετο πεδίο όπου συντρέχουν δικαιώματα του ανθρώπου, δημοκρατική ταυτότητα της ΕΕ, πολίτες με ευρωπαϊκή ιθαγένεια και αλλοδαποί διαμένοντες στην ευρωπαϊκή επικράτεια, διακυβερνητισμός και εξωθεσμικές λειτουργίες, opt-out επιλογές και ευελιξία, ποικιλία νομικών πράξεων, πολιτικού λόγου κλπ. Η ισορροπημένη, λοιπόν, ανάπτυξή του -δηλαδή όλων των πολιτικών που αφορούν το άτομο και την ελευθερία του, τα ζητήματα δικαιοσύνης και τα θέματα ασφάλειας- κρίνεται αναγκαία²²⁴.

Αυτή η ισορροπία πλήττεται από τη «σύγκρουση» των αξιών της ελευθερίας και της ασφάλειας. Το σύστημα επιτήρησης και ελέγχου στην ΕΕ αποτελεί έναν λαβύρινθο. Για το σχηματισμό μιας αχνής εικόνας του πολυκέφαλου και, τελικά, δαιδαλώδους και γι' αυτό μη επαρκώς ελέγξιμου, παράλληλου και παράπλευρου ευρωπαϊκού πλέγματος διοικητικών ρυθμίσεων, αρκεί να απαριθμήσει κανείς τα πολυποίκιλα συστήματα επιτήρησης και ελέγχου με τις βάσεις δεδομένων τους, που έχουν δημιουργηθεί στα πλαίσια της αστυνομικής και της δικαστικής συνεργασίας και όχι

²²¹ Παπαγιάννης Δ. (2016) ο.π σελ 552

²²² Ανακοίνωση της Επιτροπής “Προς μια ζώνη Ελευθερίας, ασφάλειας και Δικαιοσύνης” COM (1998) 459 τελικό, στο Παπαγιάννης Δ. (2016) ο.π., σελ 552

²²³ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 553

²²⁴ Περράκης Σ. (2007), Ο «Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας, δικαιοσύνης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κίνηση: Μια εισαγωγική κριτική θεώρηση, Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας & Δικαιοσύνης της ΕΕ: Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 18-19.



μόνο²²⁵ (Europol, Eurojust, Eurodac, Schengen Information System (SIS), Visa Information System (VIS), Customs Information Systems (CIS), Συνθήκη του Prüm).

Στο πλαίσιο μιας προσπάθειας στήριξης της κρατικής ασφάλειας, οι κυβερνήσεις αναζητούν πλέον τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τήρησης των δημοκρατικών διαδικασιών και του κράτους δικαίου. Με ζητούμενο, την επίτευξη της ασφάλειας όχι σε βάρος της ελευθερίας αλλά μέσα στο πλαίσιο της²²⁶. Η παροχή της ασφάλειας στον πολίτη δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να περιορίζει τις προσωπικές του ελευθερίες και τα ατομικά του δικαιώματα. Κατά συνέπεια, η συλλογή «πληροφορίας» και η επεξεργασία της πρέπει να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο και να λαμβάνεται πρόνοια για την όσο το δυνατόν ταχύτερη καταστροφή της, στο βαθμό που εξέλειπαν οι λόγοι της συλλογής και αρχειοθέτησής της²²⁷.

Παράδειγμα εδώ αποτελεί η σύσταση και τήρηση φακέλων ανάλυσης DNA για τη διερεύνηση αξιόποινων πράξεων. Ο υπαρκτός κίνδυνος εδώ αφορά τις ιδιαιτερότητες της γενετικής πληροφορίας, της έντασης και της δραστηριότητας της προσβολής που εμπεριέχει η ανάλυση της. Στο Ηνωμένο Βασίλειο έχουν καταχωρηθεί πάνω από 3 εκατομμύρια προφίλ DNA που αφορούν μάρτυρες, υπόπτους, απολυμένους από προσωρινή κράτηση χωρίς να τους απαγγελθεί κατηγορία κ.λπ., ενώ η διάρκεια τήρησης των δεδομένων ποικίλλει από κράτος-μέλος σε κράτος-μέλος που σε μερικά φτάνει την ισόβια τήρηση, ενώ σε άλλα μόνο μέχρι τη λήξη της διαδικασίας²²⁸.

Περαιτέρω, ανισορροπία μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας εμφανίζεται και στην απουσία επαρκούς κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου όπως έχει διαπιστωθεί και στις Συμφωνίες Shengen, ενώ έντονα ζητήματα δημοκρατικού ελλείμματος

²²⁵ Φραγκάκης Νίκος (2009), Δημοκρατία και κράτος δικαίου στην Ε.Ε.: μία ελλειμματική (;) σχέση. Η περίπτωση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Ευρωπαίων Πολιτεία (2): σελ. 400.

²²⁶ Φραγκάκης Ν. (2009α), Σε αναζήτηση μέτρου μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 15.

²²⁷ Παπαγιάννης Δ. (2010), Από το Schengen στο Prüm. Αναζητώντας την ασφάλεια υποσκάπτουμε την ελευθερία;, Ελευθερίες – Δικαιώματα & Ασφάλεια στην ΕΕ, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 58.

²²⁸ Παπαγιάννης Δονάτος (2008), Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prüm, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 292-293.



υπάρχουν στα πλαίσια της αστυνομικής συνεργασίας και συγκεκριμένα στο πλαίσιο λειτουργίας της Europol²²⁹.

Η Europol, ιδρυμένη με διεθνή Συνθήκη των κρατών μελών το 1995 λαμβάνοντας το χαρακτήρα της ανεξάρτητης αστυνομικής αρχής, πλέον εκλαμβάνεται ως οργανισμός της ΕΕ. Η δομή το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα, αποφασίζονται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο βάσει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία²³⁰. Προς ικανοποίηση όμως της δημοκρατικής αρχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο εν λόγω πρότυπο δραστηριότητας, επιβάλλεται η ύπαρξη τόσο του πολιτικού όσο και του δικαστικού ελέγχου²³¹.

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας, η ένταξη της Europol στο πλαίσιο της Ένωσης με το άρθρο 88 ΣΛΕΕ, θα αποτελέσει θετικότατη ρύθμιση. Πλέον, η Europol μπορεί να ρυθμίζεται με Κανονισμούς βάσει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Επιπλέον, οι Κανονισμοί που θα εκδίδονται θα πρέπει να καθορίζουν τους όρους ελέγχου των δραστηριοτήτων της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την συμμετοχή και των εθνικών. Με τον τρόπο αυτό θα καλυφθεί ένα κενό πολιτικού ελέγχου του εν λόγω οργανισμού²³².

Αναφορικά με τις μεταρρυθμίσεις που έφερε η Συνθήκη, ότι σχετίζεται με την ενίσχυση της δημοκρατικότητας της Ένωσης και την ενίσχυση του κράτους δικαίου εμπίπτει καταρχήν και στο ΧΕΑΔ. Το σύνολο λοιπόν των διατάξεων, που εισάγει η Συνθήκη με τίτλο II «Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών», έχει ευεργετικές επιδράσεις στη δημιουργία του τελευταίου²³³.

Περαιτέρω, η θεαματικότερη ίσως αλλαγή για το Χώρο, είναι η κατάργηση των πυλώνων. Ο τρίτος πυλώνας στον οποίο συμπεριλαμβανόταν η αστυνομική και

²²⁹ Παπαγιάννης Δονάτος (2007), Δημοκρατικό έλλειμμα και ο «Χώρος» με έμφαση στην αστυνομική συνεργασία, Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας & Δικαιοσύνης της ΕΕ: Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 63,66.

²³⁰ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 568

²³¹ Παπαγιάννης Δ., (2007), ο.π., σελ. 66-67

²³² Παπαγιάννης Δ., (2010α) Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 30, (3): σελ 350

²³³ Παπαγιάννης Δ., (2010α) ο.π, σελ.347-348



δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, καταργείται. Με την κατάργηση αυτή του συστήματος των πυλώνων όλα τα ζητήματα που ανάγονται στη δημιουργία του ΧΕΑΔ εντάσσονται στην «κοινοτική μέθοδο», μια αποκατάσταση της συμμετοχής των οργάνων στα κλασσικά πρότυπα της κοινοτικής λειτουργίας με πλήρη δικαστικό έλεγχο²³⁴.

Βέβαια, αρνητική όψη του νομίσματος αποτελεί το άρθρο 276 ΣΛΕΕ, το οποίο αναφέρει πως: σε θέματα δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, *«το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει το κύρος ή την αναλογικότητα επιχειρησιακών δράσεων της αστυνομίας ή άλλων υπηρεσιών επιβολής του νόμου ενός κράτους μέλους, ούτε να αποφαινεται για την άσκηση των ευθυνών που φέρουν τα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας»*. Το άρθρο αυτό αποτελεί πραγματική «ουλή» του τρίτου πυλώνα, αφού οι γενικές και αόριστες έννοιες της δημόσιας τάξης και ασφάλειας μπορούν να αποδειχθούν και αποδεικνύονται στην πράξη ως ένας κρίσιμος περιορισμός στην προστασία των δικαιωμάτων του ιδιώτη²³⁵.

4.3 Η Εσωτερική Αγορά και Ανταγωνισμός

Οι στόχοι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όπως συγκεκριμενοποιήθηκαν αρχικά στις τρεις ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων, ήταν πρωτίστως οικονομικοί. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες είχαν ένα «οικονομικό Σύνταγμα» το οποίο οριοθετούσε την οικονομική διαδικασία σε σχέση με την πολιτική εξουσία και ρύθμιζε τα εθνικά όρια προς την λειτουργία της κοινής αγοράς²³⁶, *«η αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που εννοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων»* (αρ. 98 παρ. 4 ΣυνθΕΚ).

Σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, ως εσωτερική αγορά θα νοηθεί ο χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη

²³⁴ Παπαγιάννης Δ., (2010α) ο.π, σελ 348, 352.

²³⁵ Παπαγιάννης Δ., (2010α), ο.π, σελ. 352

²³⁶ Κατρούγκαλος Γιώργος (2008), Η «Κοινωνική Ευρώπη» μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Πραγματικότητα, όραμα ή αντικατοπτρισμός;, Ευρωπαϊών Πολιτεία, (2): σελ. 354.



κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών²³⁷.

Η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς σκοπεί στο άνοιγμα των εθνικών αγορών, με την κατάργηση των εθνικών προστατευτικών μέτρων της εγχώριας αγοράς και κατ' επέκταση τη διασφάλιση ενός ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών παραγόντων σε επίπεδο ΕΕ. Οι συντελεστές της παραγωγής θα πρέπει να αφεθούν ελεύθεροι, ώστε να αποδώσουν το άριστο αποτέλεσμα όντας σε ανταγωνισμό μεταξύ τους²³⁸.

Ο ελεύθερος ανταγωνισμός αποτελεί βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς ενώ έχει αναχθεί σε εγγενές στοιχείο του οικονομικού προτύπου που επιβάλλει η Ένωση στα κράτη-μέλη και που υιοθετεί και η ίδια²³⁹.

Το οικονομικό αυτό πρότυπο της Ένωσης, θέτει εκ των πραγμάτων όρια στην πολιτική παρέμβαση, καθώς επιβάλλει τη μη διατάραξη της λειτουργίας της αγοράς από παράγοντες που κείνται εκτός αυτής. Ως ένα βαθμό, οι επιταγές της ουσιαστικής δημοκρατίας ικανοποιούνται μέσα σε αυτό το πλαίσιο. Το πεδίο της αγοράς στο οποίο εκδηλώνεται ο ανταγωνισμός, οργανώνεται ως χώρος «κλειστός» από τις παρεμβάσεις της πολιτικής εξουσίας όπου πολλά και ποικίλα συμφέροντα διαχέονται και συναιρούνται²⁴⁰.

Βέβαια, η δίχως παρεμβάσεις λειτουργία της αγοράς, δεν μπορεί πάντα να ικανοποιεί και την άλλη πτυχή του οικονομικού προτύπου, δηλαδή την αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Η επιλογή από τη Συνθήκη ενός συστήματος ελεύθερου ανταγωνισμού υπό καθεστώς ουδετερότητας και ισότητας σε συνάρτηση με του όρους της προσφοράς και ζήτησης, φτάνει αναπόφευκτα να αναδεικνύει τις

²³⁷ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 408

²³⁸ Ibid

²³⁹ Παπαδοπούλου Ρεβέκκα - Εμμανουέλα (2009), Το καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπό το φως της δημοκρατικής αρχής: Συγκλίσεις και αποκλίσεις, Ευρωπαϊών Πολιτεία, (2): σελ. 376.

²⁴⁰ Ibid



διαρθρωτικές ανισότητες της αγοράς, στρεβλώνοντας τους όρους κατανομής του πλούτου²⁴¹.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι δημόσιες παρεμβάσεις, ως θεσμικές εξισορροπήσεις της αγοράς θα μπορούσαν να θεωρηθούν ουσιώδεις δημοκρατικοί παράμετροι, αφού δεν έχουν ως αντικείμενο τη «διόρθωση» των μηχανισμών της αγοράς, αλλά τη ρύθμιση των παραμέτρων που αφορούν την παραγωγικότητα του ανθρωπίνου δυναμικού. Ο Φιλελευθερισμός ως τεχνική διακυβέρνησης δεν θα πρέπει να συγχέεται με την απουσία ρύθμισης αλλά με την θεσμική πλαισίωση ή και με την υποστήριξη των μηχανισμών της αγοράς²⁴².

Βέβαια, οι δημόσιες παρεμβάσεις αυτές είναι συχνά ακατάλληλες για την επίτευξη της αναγκαίας ισότητας. Συγκεκριμένα, αυτές θα μπορούσαν να είναι τόσο προωθημένες ώστε να αναιρούν την αγορά, ως έναν χώρο «κενό», ενώ ταυτόχρονα να αποδεικνύονται ανεπαρκείς για την άρση ανισοτήτων και τον συντονισμό των συμφερόντων που συντρέχουν στην αγορά²⁴³.

Σημαντικό στοιχείο επίσης, είναι πως η δημοκρατική αρχή δεν απαιτεί την εξάλειψη των ανισοτήτων, αλλά την εξισορρόπηση και συναρμογή τους. Η ολοκληρωτική άρση των διακρίσεων δεν είναι επιθυμητή στα πλαίσια ενός συστήματος που στοχεύει στον εφικτό και όχι ιδεατό ανταγωνισμό και που αποτελεί βασικό εργαλείο για την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς. Με αυτά, η ενωσιακή επιλογή του συστήματος του ανταγωνισμού σηματοδοτεί την πορεία από την οικονομική ασφάλεια, προς την πολιτική καθώς και την κοινωνική ευημερία. Όταν οι στόχοι του συστήματος ανταγωνισμού μπορούν να αναζητηθούν στο «μέσο» ανάμεσα στους αυτοματισμούς της αγοράς και στη διαρθρωτική δημόσια παρέμβαση, τότε το σύστημα είναι «όσο δημοκρατικό χρειάζεται»²⁴⁴.

4.4 Η Κρίση του Ευρώ και Δημοκρατική Νομιμοποίηση

²⁴¹ Παπαδοπούλου Ρ. Ε., (2009), ο.π., σελ. 381.

²⁴² Μπόσκοβιτς Κ., (2009), Δημόσιες παρεμβάσεις στην εσωτερική αγορά ως παράμετροι δημοκρατίας, Ευρωπαϊών Πολιτεία, (2): σελ. 359, 362.

²⁴³ Παπαδοπούλου Ρ. Ε. (2009), ο.π., σελ. 391

²⁴⁴ Παπαδοπούλου Ρ. Ε. (2009), ο.π., σελ. 391-392



Η οικονομική κρίση της ΕΕ, έχει δημιουργήσει μια κρίση δημοκρατικής νομιμοποίησης, καθώς η επιδείνωση των οικονομικών και το όλο και περισσότερο ασταθές των πολιτικών που εφαρμόζονται έχουν συνδυαστεί με αυστηρές-περιοριστικές διαδικασίες διακυβέρνησης που εστιάζονται στο “governing by the rules and ruling by the numbers”²⁴⁵.

Οι αδυναμίες της ΟΝΕ και η λύση που υιοθετήθηκε για την αντιμετώπιση της κρίσης, δηλαδή αυτή της αναγνώρισης προς την Ένωση αυξημένων εξουσιών ώστε να ελέγχει τους εθνικούς προϋπολογισμούς, δεν συνδυάστηκε με κάποια αντίστοιχη μεταφορά κυριαρχικών δικαιωμάτων, αναγνώριση κάποιου ρόλου στο Ευρωπαϊκό και τα εθνικά κοινοβούλια²⁴⁶. Αυτά έθεσαν σε αμφιβολία τη νομιμοποίηση των αποτελεσμάτων της ΕΕ.

Η οικονομική κρίση ανακατεύθυνε την ΕΕ σε ένα νέο είδος διακυβερνητισμού, αντί μιας υπερεθνικής χάραξης πολιτικής, της οικονομικής διακυβέρνησης της ΟΝΕ. Η τάση αυτή μπορεί να παρατηρηθεί στην απροθυμία των κρατών-μελών να αναθέσουν αρμοδιότητες στα υπερεθνικά όργανα κατά τον παραδοσιακό τρόπο, στην προτίμησή τους να διαχειρίζονται τα ζητήματα της κρίσης μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Eurogroup, να εξουσιοδοτούν θεσμούς όπως ο ESM αντί της Επιτροπής, καθώς και στην ανησυχητική αποστασιοποίηση των ελίτ από τις προτιμήσεις των πολιτών²⁴⁷.

Κατά Moravcsik (2012), για τη νομιμοποίηση της ΕΕ κατά το ξέσπασμα της κρίσης του ευρώ, οι εθνικές κυβερνήσεις ενήργησαν με «αξιοσημείωτη ευελιξία» για την σταθεροποίηση του ενιαίου νομίσματος, παρά την αβέβαιη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του. Ο Moravcsik υποστηρίζει πως θα πρέπει να υπάρχει εμπιστοσύνη από του Ευρωπαίους στον δημοκρατικό χαρακτήρα της ΕΕ, η οποία θα τους

²⁴⁵ Schmidt Vivien (2015), The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?, European Economy Discussion Paper 015, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, σελ 5.

²⁴⁶ Smismans Stijn (2016), Democracy and Legitimacy in the European Union, European Union Politics, fifth edition, Oxford, Oxford University Press, σελ. 349.

²⁴⁷ Hodson Dermot and Puetter Uwe (2016), The Euro Crisis and European Integration, European Union Politics, fifth edition, Oxford, Oxford University Press, p. 376, 378.



ενθαρρύνει να διανείμουν το κόστος της σύγκλισης δικαιότερα εντός και μεταξύ των χωρών²⁴⁸.

Ο Scharpf (2011) αντίθετα υποστηρίζει πως η κρίση του ευρώ τροφοδότησε μια «κρίση δημοκρατικής νομιμοποίησης» της ΕΕ. Για αυτόν μια συναίνεση εθνικών πολιτικών και ψηφοφόρων θα έπρεπε να πάρει την θέση της «οικονομικής διαχείρισης» της τρόικα που επιβάλλει πολιτικές οδυνηρούς προσαρμογής²⁴⁹.

Οι ανησυχίες του Majone (2014) θα προσπεράσουν τους όρους της έκτακτης οικονομικής στήριξης και θα εστιάσουν, στις μεταρρυθμίσεις που θεσπίστηκαν κατά την διάρκεια της κρίσης στη διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ. Σύμφωνα με τις απόψεις του, ο ρυθμιστικός χαρακτήρας της ΕΕ εξασθενεί με μεταρρυθμίσεις που αναθέτουν καθήκοντα εκεί που δεν θα έπρεπε. Εδώ κάνει λόγο για μη πλειοψηφικούς θεσμούς όπως η Επιτροπή και για περιπτώσεις όπως οι νέες εξουσίες που της ανατίθενται στα πλαίσια της «δέσμης των έξι μέτρων». Σύμφωνα με τον Majone, η Επιτροπή καθώς και μερικά κράτη μέλη διακατέχονται από έναν επικίνδυνο ζήλο φιλελευθεροποίησης ζητώντας ανταλλάγματα μεταρρυθμίσεων προς παροχή οικονομικής στήριξης²⁵⁰.

4.5 Η Οδηγία

Μια εκ των σημαντικότερων αλλαγών που έφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι η μείωση και εξορθολογισμός των νομοθετικών διαδικασιών της ΕΕ. Η ορολογία των νομικών πράξεων της ΕΕ διατηρείται ως, «κανονισμοί», «οδηγίες» και «αποφάσεις» ενώ οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων διακρίνονται πλέον σε 2: τη «συνήθη νομοθετική διαδικασία» και την «ειδική».

Σύμφωνα με το άρθρο 289 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, η συνήθης νομοθετική διαδικασία είναι η διαδικασία έκδοσης κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής²⁵¹. Η ειδική

²⁴⁸ Hodson D. and Puetter U. (2016), ο.π., σελ. 376.

²⁴⁹ Ibid

²⁵⁰ Ibid

²⁵¹ Ιωακειμίδης Π.Κ. (2008), Η Συνθήκη της Λισαβόνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 39- 40



νομοθετική διαδικασία από την άλλη, δεν αποτελεί μια ενιαία μορφή όπως η συνήθης, αλλά μια διαδικασία εκδόσεως νομοθετικής πράξης από ένα μόνο όργανο μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με την απλή συμμετοχή του άλλου²⁵². Συνεπώς είναι ορθότερο να μιλάμε για ειδικές νομοθετικές διαδικασίες²⁵³.

Η Οδηγία, είναι η ενωσιακή πράξη εκείνη, που δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται, αναφορικά με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνοντας ωστόσο την επιλογή του τύπου και των μέσων επίτευξης του, στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών (άρθρο 283 παράγραφος 3 ΣΕΕ)²⁵⁴.

Με την Οδηγία καθιερώνεται ένα διπλό στάδιο νομοθετικής διαδικασίας. Το μεν πρώτο αφορά τον προσδιορισμό σε ενωσιακό επίπεδο του περιεχομένου της ενωσιακής δράσης και το δεύτερο, στο εθνικό, της μορφής και διαδικασίας υλοποίησης του περιεχομένου της Οδηγίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Οδηγία αποτελεί έναν συμβιβασμό μεταξύ της ανάγκης για ενιαίο δίκαιο στον ενωσιακό χώρο και της ανάγκης σεβασμού των ιδιομορφιών των κρατών-μελών. Ο συμβιβασμός αυτός έχει το πλεονέκτημα πως όχι μόνο γίνονται σεβαστές οι εθνικές ιδιομορφίες αυτές, αλλά και πως παρακάμπτονται δια μέσου αυτού ενίοτε ανυπέρβλητες δυσχέρειες που θα καθιστούσαν την εισαγωγή του εκάστοτε μέτρου, αδύνατη²⁵⁵.

Από τη συνολική διαμόρφωση της Οδηγίας, προκύπτει ότι με αυτή επιδιώκεται η θέση ενός πλαισίου εντός του οποίου το κράτος-μέλος επιχειρήσει να πετύχει το προβλεπόμενο αποτέλεσμα. Αυτό απαιτεί λοιπόν, κάποια αναγκαία περιθώρια ώστε τα κράτη-μέλη να προσαρμόσουν τις νομοθεσίες τους υπέρ του κοινού τους σκοπού, βάσει των δυνατοτήτων της έννομης τάξης τους²⁵⁶.

²⁵² Οι μορφές που μπορεί να λάβει διαδικασία αυτή είναι: η «διαδικασία έγκρισης» («σύμφωνης γνώμης») από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πράξεων που το Συμβούλιο αποφασίζει είτε κυρίως με ομοφωνία είτε με ειδική πλειοψηφία (π.χ. προσχώρηση νέων κρατών στην Ένωση ως πλήρη μέλη), η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ (άρθρο 314 ΣΛΕΕ), ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, στο ΧΕΑΔ, κ.α και, τέλος, η «διαδικασία διαβούλευσης», Ιωακειμίδης Π.Κ. (2008) ο.π, σελ. 40- 41

²⁵³ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π σελ. 268

²⁵⁴ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π σελ. 291

²⁵⁵ Παπαγιάννης Δ., (2016) ο.π σελ 292

²⁵⁶ Παπαγιάννης Δ., (2016), ο.π., σελ. 293

Με αυτά, κρίσιμο αποτελεί το ζήτημα αν η έκδοση υπέρ- λεπτομερειακών Οδηγιών είναι επιτρεπτή. Αν εντός των πλαισίων που θέτει δεν αφήνονται περιθώρια επιλογής στα κράτη, μια έμμεση ουσιαστικά αναίρεση της έννοιας της Οδηγίας λαμβάνει χώρα²⁵⁷. Θα μπορούσε μάλιστα να υποστηριχθεί πως ένα εξαιρετικά λεπτομερές περιεχόμενο Οδηγίας θα αποτελούσε μια συρρίκνωση της δημοκρατικής αρχής στο εθνικό επίπεδο. Τα κράτη-μέλη, όντας αναγκασμένα να δεχτούν στο σύνολό της και να υλοποιήσουν το περιεχόμενό της Οδηγίας, θα περιορίζονταν σε σημαντικό βαθμό.

Τέτοιας μορφής Οδηγίες όμως εκδίδονται συχνά²⁵⁸, ενώ θεωρία και νομολογία αποδέχονται ως σύμφωνη προς το ενωσιακό δίκαιο την έκδοση λεπτομερειακών Οδηγιών, «ισχυριζόμενες» ότι ο όρος «αποτέλεσμα» στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, δε συμπεριλαμβάνει αναγκαστικά και την αναγνώριση διακριτικής ευχέρειας υπέρ των κρατών-μελών²⁵⁹. Ο σκοπός της μη αναγνώρισης διακριτικής ευχέρειας των κρατών με την παράλληλη υποχρέωση συμμόρφωσης τους προς το περιεχόμενο τέτοιων Οδηγιών, είναι η διασφάλιση μιας ισχυρής νομιμοποίησης σε ενωσιακό επίπεδο. Βέβαια, θα πρέπει να είμαστε ιδιαίτερα προσεκτικοί για την όποια κατηγορία μη πραγμάτωσης της δημοκρατίας σε ενωσιακό επίπεδο, αφού τα ίδια τα κράτη-μέλη έχουν προηγουμένως παραχωρήσει μέρος της κυριαρχίας τους.

Κεφάλαιο 5

5. Εγγενείς Αδυναμίες της Ένωσης

Εκ των παραπάνω κεφαλαίων προκύπτει πως οι ρίζες του όποιου δημοκρατικού ελλείμματος για το οποίο κατηγορείται η Ένωση μπορεί να εντοπιστεί στην αδυναμία μεταφοράς των πορισμάτων της επιστημονικής συζήτησης για την δημοκρατική λειτουργία, από το εθνικό στο ενωσιακό επίπεδο.

Οι κανόνες δημοκρατικής λειτουργίας γεννήθηκαν και αποκρυσταλλώθηκαν κρατικά, καθιστώντας μια αυτούσια μεταφορά τους στο επίπεδο της Ένωσης αδιανόητες.

²⁵⁷ Ibid

²⁵⁸ Οδηγία 79/ 831 (ΕΕ 1979, L- 259/ 10), Οδηγία 94/ 2 (ΕΕ 1994, Λ 394/ 21), Ibid

²⁵⁹ ΔΕΚ υπ. 45/ 75 (Royer), υπ. 38/ 97 (Enka), Ibid



Παρά το γεγονός ότι τα υπερεθνικά στοιχεία της Ένωσης είναι πολλά διαφοροποιώντας το μόρφωμα από το κλασσικό διακυβερνητικό πρότυπο, τα κράτη-μέλη παραμένουν «κύριοι των Συνθηκών» ικανά να προσδιορίζουν εκτεταμένα και αποφασιστικά την πορεία της Ένωσης. Ως μόρφωμα, λοιπόν, μεταξύ ομοσπονδιακού κράτους και διακυβερνητικού οργανισμού η Ένωση παρουσιάζει σίγουρα ορισμένες «εκ γενετής» αδυναμίες αναφορικά με την δημοκρατική της πληρότητα.

5.1 «Ευρωπαϊκός Λαός»

Η επιστημονική συζήτηση θέλει πως το δημοκρατικό έλλειμμα δεν πηγάζει τόσο από τις θεσμικές δομές της ΕΕ όσο από την έλλειψη ορισμένων κοινωνικών, ιστορικών και πολιτιστικών συνθηκών που δεν μπορούν να δημιουργηθούν ή να τροποποιηθούν μέσα σε ένα σύντομο χρονικό διάστημα²⁶⁰.

Όπως αναφέρει ο Χρυσόχου, το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ εμπεριέχει μια ψυχολογική πτυχή, της απουσίας από την πλευρά των Ευρωπαίων πολιτών της αίσθησης πως «ανήκουν σε μια Ευρωπαϊκή πολιτική κοινότητα»²⁶¹.

Ο λαός μιας πολιτείας, ο δήμος, είναι μια έννοια η οποία διαθέτει ένα υποκειμενικό-κοινωνικό-ψυχολογικό στοιχείο, το οποίο εδράζεται πάνω σε αντικειμενικές, οργανικές προϋποθέσεις²⁶².

Οι υποκειμενικές εκδηλώσεις της ύπαρξης ενός λαού μπορούν να αναζητηθούν στο αίσθημα κοινωνικής συνοχής, κοινής μοίρας και συλλογικής ταυτότητας, το οποίο με τη σειρά του οδηγεί στη δημιουργία αφοσίωσης/νομιμοφροσύνης. Αυτές, οι υποκειμενικές εκδηλώσεις, διαθέτουν κατά συνέπεια τόσο ένα περιγραφικό όσο και ένα κανονιστικό στοιχείο²⁶³.

²⁶⁰ Innerarity Daniel (2014), Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?, LSE, Paper No. 77/2014, σελ 1

²⁶¹ Chryssochoou D. N. (2000), ο.π., σελ. 4

²⁶² Weiler J.H.H. (1995), Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision, European Law Journal, 1, (3): σελ. 225.

²⁶³ Ibid



Περαιτέρω, οι υποκειμενικές αυτές εκδηλώσεις είναι αποτέλεσμα και προϋπόθεση μερικών εκ των αντικειμενικών στοιχείων της κοινής γλώσσας, ιστορίας, πολιτιστικών εθίμων και συναισθημάτων, κοινής καταγωγής και θρησκείας. Η ύπαρξη ενός υψηλού βαθμού ομοιογένειας, στα εθνο-πολιτισμικά κριτήρια αυτά, συνιστά ένα κρίσιμο στοιχείο για την εν λόγω συζήτηση²⁶⁴.

Ο λαός, το έθνος, αποτελεί βάση για το σύγχρονο δημοκρατικό κράτος. Το έθνος και τα μέλη του, ο δήμος, συνιστούν την πολιτεία για το σκοπό της αποδοχής της πειθαρχίας της δημοκρατικής, πλειοψηφικής διακυβέρνησης. Αυτό σημαίνει ότι, η μειοψηφία θα αποδεχθεί ή θα πρέπει να αποδεχθεί τη νομιμότητα της αποφάσεως της πλειοψηφίας, καθώς τόσο η πλειοψηφία όσο και η μειοψηφία αποτελούν μέρος του ίδιου λαού, ανήκουν στο ίδιο έθνος²⁶⁵.

Στην Ένωση, η εφαρμογή των εν λόγω εθνοπολιτισμικών κριτηρίων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει ευρωπαϊκός δήμος, ούτε λαός, ούτε έθνος, καθώς ελλείπει τόσο το υποκειμενικό στοιχείο όσο και οι αντικειμενικές προϋποθέσεις, που θα μπορούσαν να το παράγουν²⁶⁶.

Σε αυτό το σημείο μάλιστα μπορούμε να εντοπίσουμε δύο εκδοχές στην άποψη περί μη ύπαρξης ευρωπαϊκού δήμου:

Η πρώτη, είναι η ήπια εκδοχή σύμφωνα με την οποία παρότι δεν υφίσταται στο παρόν στάδιο ευρωπαϊκός δήμος, το ενδεχόμενο της δημιουργίας ενός στο μέλλον δεν μπορεί να αποκλειστεί a priori²⁶⁷. Από την άλλη η σκληρή εκδοχή θεωρεί αυτό το σενάριο ανεπιθύμητο καθώς και μη ρεαλιστικό. Σύμφωνα με την τελευταία η ευρωπαϊκή ενοποίηση δεν έχει στόχο τη δημιουργία ευρωπαϊκού έθνους-λαού, αλλά τη διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης²⁶⁸.

²⁶⁴ Weiler J.H.H. (1995), ο.π., σελ. 225-226.

²⁶⁵ Weiler J.H.H. (1995), ο.π., σελ., 226, 228.

²⁶⁶ Weiler J.H.H. (1995), ο.π., σελ.. 228-229.

²⁶⁷ Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, Απόφαση Μάαστριχτ 12/10 1993 BVerfG 89, 155

²⁶⁸ Weiler J.H.H. (1995), ο.π., σελ. 229-230



Σύμφωνα με τον Slater M., οι Ευρωπαίοι πολίτες έχουν πολλές διαφορές μεταξύ τους, τόσο γλωσσολογικά και πολιτισμικά όσο ιστορικά, κοινωνικά και πολιτικά, ώστε να αποτελέσουν έναν ενιαίο Ευρωπαϊκό δήμο²⁶⁹. Η άποψη του Neunreither «στέκεται» ακόμα πιο απαισιόδοξη, αφού γι' αυτόν δεν υπάρχει περίπτωση να δημιουργηθεί μια Ευρωπαϊκή δημοκρατία. Αυτή του η άποψη, πηγάζει από την ανυπαρξία ενός ευρωπαϊκού δήμου και δίχως τέτοιο δεν υπάρχει δημοκρατία²⁷⁰. Η Obradovic θα υποστηρίξει πως από την ΕΕ απουσιάζει ένας «θεμελιώδης μύθος», το αίσθημα του «ανήκειν», το εκ της κοινής γλώσσας, γεωγραφίας και κοινών ιστορικών μνημών αποτέλεσμα²⁷¹, ενώ σύμφωνα με τον Scharpf, η ΕΕ δεν διαθέτει έναν δημόσιο χώρο, αλλά πολλούς εθνικούς, κατακερματισμένους στις συνοριακές γραμμές μεταξύ των κρατών μελών που την αποτελούν²⁷².

Στον αντίποδα βέβαια, υπάρχουν και απόψεις όπου θεωρούν πως ο ευρωπαϊκός δήμος είναι πραγματικότητα. Σύμφωνα με τον G. Robbers, η θεώρηση τους λαού ως μιας οντότητας προϋπάρχουσας με θέληση για αντιπροσώπευση είναι ξεπερασμένη και δεν ήταν ποτέ αληθής. Ο δήμος ήταν πάντα και εξακολουθεί να είναι μια δυναμική οντότητα που σχηματίζεται με την ενοποίηση και κατά την διαδικασία της ενοποίησης. Κατά τον ίδιο, λοιπόν, Ευρωπαϊκός λαός όντως υφίσταται, ένας λαός που είναι θέμα δικαίου, εμπειρίας και προθυμίας²⁷³.

Άλλη άποψη, θεωρεί παρωχημένη την αντίληψη της δημοκρατίας της ΕΕ υπό τους όρους ενός ενιαίου ευρωπαϊκού δήμου που εμπλέκεται στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους. Σύμφωνα με τον Cheneval, θα πρέπει να αναγνωριστεί πως αποτελεί μια «δημοκρατία των δημοκρατιών», αφήνοντας παράλληλα το κύρος των εθνικών δήμων ως ισότιμων δημοκρατικών υποκειμένων

²⁶⁹ Tsoukalis L. (ed.) (1983) *The European Community: Past, present and future*, Oxford: Basil Blackwell σελ.72

²⁷⁰ Neunreither K. (2000) "Political representation in the European Union: a common whole, various wholes or just a hole?" in Neunreither K. and Wiener A. (eds) *European integration after Amsterdam*, Oxford: Oxford University Press, σελ.148

²⁷¹ Obradovic D. (1996) "Policy legitimacy and the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol.34, no.2,σελ 196

²⁷² Marks G., Scharpf F.W., Schmitter P. and Streek W. (1996) *Governance in the European Union*, London: Sage σελ 26

²⁷³ Robbers Gerhard (2003), Ο ευρωπαϊκός λαός ως φορέας της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 203- 205.



άθικτο. Στόχος μιας «δημοι-κρατικής», «μη-κρατικής» δημοκρατίας στην ΕΕ, δεν είναι η συγχώνευση των εθνικών δήμων σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό αλλά η προαγωγή ενός αμοιβαίου ανοίγματος και της μεταξύ τους αναγνώρισης²⁷⁴.

Σύμφωνα με τον Δημήτρη Τσάτσο όμως, ο δήμος δεν αποτελούσε ποτέ μια απόλυτα ομοιογενή ενότητα των μελών του. Ο δήμος, με την έννοια του ως πηγή εξουσίας στα δημοκρατικά πολιτεύματα, συναντάται σπάνια πια ως πραγματική πολιτική ενότητα θεσμικοπολιτικά ταυτόσημων πολιτικών υποκειμένων. Θεωρείται περισσότερο, ως σύνθετο σύνολο γεωγραφικών, γλωσσικών, θρησκευτικών, εθνικών, θεσμικών αλλά και κρατικών υπο-ενοτήτων υπαγόμενων στο ίδιο εξουσιαστικό σύστημα²⁷⁵. Κατά τον Χρυσόχοου η διαμόρφωση του ευρωπαϊκού δήμου προβάλλει την εικόνα μιας πλουραλιστικής πολιτείας. Εντός της ο σύνθετος πολιτικός δήμος αποτελεί την αναμφισβήτητη πηγή ενότητας, κοινωνικής νομιμοποίησης και πολιτικής δραστηριοποίησης της ευρύτερης πολιτείας²⁷⁶.

Η νομιμοποίηση λοιπόν, του εξουσιαστικού ενωσιακού συστήματος στην βάση των θεσμικών και μορφολογικών ιδιαιτεροτήτων του, είναι αυτό που χρειάζεται για την αναγνώριση ενός ευρωπαϊκού δήμου. Αρκεί να έχει την πολιτική ικανότητα, αναγνώριση και αποδοχή ώστε να λειτουργεί νομιμοποιητικά ως προς τους πραγματικούς ιστορικούς παράγοντες από του οποίους συντίθεται²⁷⁷.

Η άρνηση της ιστορικότητας των εννοιών και απόδοση στους όρους του «δήμου» και της «κοινής γνώμης» ενός οριστικού αμετάβλητου που δεν μπορεί να ακολουθήσει την εξέλιξη του ιστορικού χώρου εφαρμογής τους ή και τη μεταφορά τους σε ετεροειδείς ιστορικούς όρους, αποτελεί την αρχή του ισχυρισμού της ανυπαρξίας «ευρωπαϊκού δήμου»²⁷⁸. Δεν χρειάζεται να είναι ο κοινός πολιτισμός και η ιστορία η βάση της ευρωπαϊκής ταυτότητας αλλά η κουλτούρα των πολιτικών δικαιωμάτων που έχει δημιουργήσει η Ένωση, η πρωτοφανής νομική προστασία που

²⁷⁴ Gaus Daniel (2014), Can there be Demoi-cracy without Demos-cracy in the European Union?, Paper presented at the ECPR General Conference, 3-6 September 2014, University of Glasgow, σελ.1

²⁷⁵ Τσάτσος Δ., (2007), ο.π., σελ. 93-95.

²⁷⁶ Χρυσόχοου Δημήτρης (2003), Μορφές Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 284.

²⁷⁷ Τσάτσος Δ., (2007), ο.π., σελ. 94.

²⁷⁸ Τσάτσος Δ., (2007), ο.π., σελ. 92.



προσφέρει στους «πολίτες» της, ο σεβασμός προς στο κράτος δικαίου και τους θεσμούς, το ίδιο το μέλλον γενικά αντί το παρελθόν²⁷⁹.

«Όσο η Ευρώπη αναζητεί το δικό της Λαό, με τους όρους της πολιτικής θεωρίας του Διαφωτισμού, τόσο δε θα βρίσκει το δικό της Σύνταγμα και συνεπώς ούτε την πρωτογενή ούτε την τεκμαιρόμενη δημοκρατική νομιμοποίηση του θεσμικού συστήματός της»²⁸⁰.

5.2 Ευρωπαϊκός Διάλογος

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για μια ευρωπαϊκή πολιτική επικοινωνίας, οι ανεπαρκείς διαστάσεις της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας εντός της οποίας θα μπορούσε να δημιουργηθεί ο ευρωπαϊκός δημόσιος διάλογος, αποτελεί έναν από τους λόγους αποξένωσης των πολιτών σε σχέση με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τις διεργασίες λήψης των αποφάσεων²⁸¹.

Σύμφωνα με τον J. Habermas, μια πανευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα αποτελεί αναγκαιότητα για την θεραπεία του ελλείμματος νομιμοποίησης της Ένωσης. Αυτή η δημόσια σφαίρα/δίκτυο όλων των πολιτών των κρατών μελών, μπορεί να δίδει ευκαιρίες συμμετοχής σε μια διαδικασία που εστιάζει στην πολιτική επικοινωνία. Η δημοκρατική νομιμοποίηση προϋποθέτει, μια αμοιβαία επαφή μεταξύ της θεσμοθετημένης συζήτησης και λήψης αποφάσεων στα πλαίσια των κοινοβουλίων, των δικαστηρίων, των διοικητικών οργάνων και μιας περιεκτικής διαδικασίας άτυπης μαζικής επικοινωνίας²⁸².

Η δημόσια σφαίρα ορίζεται ο χώρος επικοινωνίας μεταξύ των πολιτικών φορέων και των πολιτών για θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Η επικοινωνία εντός της δημόσιας σφαίρας, περιλαμβάνει τρεις τύπους παραγόντων: τους υπεύθυνους λήψης

²⁷⁹ Lord C. and Harris E. (2006) Democracy in the new Europe, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, σελ 35

²⁸⁰ Παπανικολάου Κυριάκος (2002), Η αναθεώρηση των Συνθηκών και η συνταγματική προοπτική της Ένωσης, Η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σελ. 51.

²⁸¹ Λευκή Βίβλος για μια ευρωπαϊκή πολιτική επικοινωνίας, COM (2006) 35 τελικό, σελ. 5.

²⁸² Habermas Jürgen (2001), Why Europe needs a Constitution, New Left Review, 11: σελ. 17.
<https://newleftreview.org/issues/ii11/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution>



αποφάσεων, τους αποδέκτες των αποφάσεων καθώς και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης²⁸³.

Ως ένα νέο είδος πολιτείας πέρα από το κράτος και το έθνος, η ανάπτυξη της Ένωσης είναι στενά συνδεδεμένη με την ανάπτυξη της ως χώρου επικοινωνίας²⁸⁴. Όπως και στην άνω περίπτωση της ύπαρξης ή μη ενός ευρωπαϊκού δήμου, έτσι και εδώ οι απόψεις δίστανται αν υπάρχει όντως μια δημόσια σφαίρα διαλόγου στην ΕΕ ή ακόμα και αν θα μπορούσε να υπάρξει²⁸⁵.

Σύμφωνα με τον Claes de Vreese, προσεγγίζοντας το ζήτημα ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, μπορούμε να διακρίνουμε 3 ομάδες μελέτης:

Η μεν πρώτη, όντας επικεντρωμένη στην αναγκαιότητα ύπαρξης μιας «πραγματικής» ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, απομακρύνεται από την αντίληψη της τελευταίας ως μιας και μοναδικής παν-ευρωπαϊκής, προσεγγίζοντας μια πιο ήπια αντίληψη, αυτή των συν-υπαρχουσών εθνικών δημοσίων σφαιρών σε σχέση με την ευρωπαϊκή πολιτική. Όταν η δημόσια σφαίρα, σύμφωνα με την αυστηρή αντίληψη γίνεται κατανοητή ως ο επικοινωνιακός χώρος που απαιτεί μια κοινή γλώσσα, μια κοινή ταυτότητα και ένα διακρατικό σύστημα μέσων ενημέρωσης, για τους θεωρητικούς η δημιουργία ευρωπαϊκής «πραγματικής» δημόσιας σφαίρας μοιάζει αδύνατη²⁸⁶. Η πληθώρα των γλωσσών στην ΕΕ δυσχεραίνει τις δυνατότητες επικοινωνίας των πολιτών της, πράγμα που σημαίνει ότι μια από τις βασικές προϋποθέσεις της δημοκρατίας δεν μπορεί να ικανοποιηθεί²⁸⁷.

²⁸³ Brantner Cornelia, Dietrich Astrid & Saurwein Florian (2005), Europeanisation of National Public Spheres: Empirical Evidence from Austria, Draft for presentation at the First European Communication Conference 24-26 November 2005, Amsterdam, σελ. 6.

²⁸⁴ Eriksen Erik O. (2005), An Emerging European Public Sphere, European Journal of Social Theory, σελ. 342.

²⁸⁵ Fishkin James, Luskin Robert & Siu Alice (2014), Europolis and the European public sphere: Empirical explorations of a counterfactual ideal, European Union Politics, 15, σελ. 328.

²⁸⁶ De Vreese Claes H. (2007), The EU as a public sphere, Living Reviews in European Governance, σελ. 9.
<http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2007-3/download/lreg-2007-3Color.pdf>

²⁸⁷ Van de Steeg Marianne (2002), Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union, European Journal of Social Theory, σελ. 503.



Η δεύτερη ομάδα μελέτης, εστιάζοντας σε συγκεκριμένες περιπτώσεις θα διακρίνει ψήγματα/πυρήνες ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας. Συγκεκριμένα, θα διακρίνει κατακερματισμένες διακρατικές δημόσιες σφαίρες, χώρους επικοινωνίας που κυριαρχούνται από πολιτικές και οικονομικές ελίτ εντός εθνικού επιπέδου, με πολύ συγκεκριμένη όμως θεματολογία, από μέσα παγκοσμίου αναγνωρισμένου κύρους. Βέβαια, το περιορισμένο αναγνωστικό κοινό ελιτίστικων εφημερίδων και ειδησεογραφικών πρακτορείων καθιστά δυσχερές το να κάνουμε λόγο για μια δημόσια σφαίρα²⁸⁸.

Τέλος, με την τρίτη ομάδα μελέτης, τη λεγόμενη και ρεαλιστική, το ζήτημα των δημοσίων σφαιρών θα επικεντρωθεί στον εξευρωπαϊσμό των εθνικών δημοσίων σφαιρών, καθώς και στην έκταση που μπορεί αυτός να γίνει αντιληπτός εντός τους. Επιπλέον, ο εξευρωπαϊσμός θα διακριθεί σε κάθετο και οριζόντιο με τον μεν κάθετο να αφορά τις ειδήσεις της ΕΕ, των πολιτικών και των θεσμών της και τον δε οριζόντιο, τα γεγονότα των άλλων ευρωπαϊκών χωρών²⁸⁹.

5.3 Κοινωνία των Πολιτών

Η Κοινωνία των Πολιτών είναι μια γενική έννοια, που δηλώνει όλες τις μορφές κοινωνικής δράσης ατόμων ή ομάδων, οι οποίες δεν απορρέουν από το κράτος και δεν ελέγχονται από αυτό²⁹⁰.

«Δεν υπάρχει θεωρία για την κοινωνία των πολιτών που να θεωρείται περισσότερο έγκυρη από τις άλλες. Η έννοια αυτή είναι τόσο πολύ συνδεδεμένη με συγκεκριμένες ιστορικές εξελίξεις στις διάφορες κοινωνίες και τόσο πολύ ρυθμιστική, ώστε το μόνο υποχρεωτικό στοιχείο της δεν μπορεί παρά να είναι η υπεράσπιση του δημοκρατικού συστήματος... Έχει δε το ιδιαίτερο ότι είναι μια δυναμική έννοια, που περιγράφει ταυτόχρονα μια κατάσταση και μια πράξη. Το συμμετοχικό πρότυπο της κοινωνίας των πολιτών παρουσιάζει επίσης το πλεονέκτημα ότι ενισχύει την εμπιστοσύνη στο

²⁸⁸ De Vreese Claes H. (2007), ο.π, σελ. 9.

²⁸⁹ De Vreese Claes H. (2007), ο.π, σελ. 9-10.

²⁹⁰ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, (1999/C 329/10), ο.π., σημείο 5.1



δημοκρατικό σύστημα, αναπτύσσοντας έτσι πιο θετικό κλίμα για τις μεταρρυθμίσεις και τις καινοτομίες»²⁹¹.

Ο ορισμός της Κοινωνίας των Πολιτών έχει την τάση να διαφοροποιείται ανάλογα με την συνεισφορά της στη δημοκρατία, σύμφωνα βέβαια με τις διαφορετικές πολιτικές φιλοσοφίες²⁹².

Ορισμός που αντλείται από τα γραπτά του J. Habermas, αποδίδει στην Κοινωνία των Πολιτών έναν ισχυρότατο ρόλο στη διευκόλυνση του «δημοσίου διαλόγου». Jean L. Cohen και Andrew Arato, θα δώσουν έμφαση στη διάσταση της «αυτοθέσμησης» της ΚτΠ, ενώ, ορισμός της ΚτΠ σύμφωνος με την παράδοση των Benjamin Barber και Charles Taylor, εστιάζει στην κοινοτιστική προσέγγιση της Κοινωνίας των Πολιτών²⁹³.

Για τον Μουζέλη Ν., η Κοινωνία των Πολιτών θα οριστεί ως το ενδιαμέσο στρώμα μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων. Το ενδιαμέσο αυτό στρώμα, αποτελείται από οργανώσεις που από την μια πλευρά προστατεύουν τους πολίτες από τον κρατικό αυταρχισμό ενώ από την άλλη προστατεύουν τις εκλεγμένες κυβερνήσεις από τις λαϊκιστικές πιέσεις²⁹⁴.

Παρατηρείται όμως, συχνά το φαινόμενο να μην μπορούν να επιτελέσουν την αρχική τους λειτουργία καθώς επιδιώκουν στόχους αντίθετους, υπονομεύοντας έτσι το ως άνω έργο. Εναλλακτικά λοιπόν, θα μπορούσε η Κοινωνία των Πολιτών να οριστεί ως ένας ενδιαμέσος χώρος μεταξύ κράτους και αγοράς. Αυτόν, συναποτελούν θεσμοί, ομάδες και οργανώσεις τα συμφέροντα των οποίων χαρακτηρίζονται από συγκεκριμένες σχέσεις ισχύος, με διαστάσεις πέρα από πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές²⁹⁵.

²⁹¹ Ibid

²⁹² Kohler-Koch Beate (2013), Civil society and democracy in the EU: High expectations under empirical scrutiny, De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society, Oxford, Oxford University Press, σελ. 6.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Μουζέλης Ν., Τι είναι η κοινωνία των πολιτών- Πολυσημικότητα και πολλαπλότητα, το Βήμα, 14/12/1997 <https://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/ti-einai-i-koinwnia-twn-politwn/>

²⁹⁵ Ibid



Περαιτέρω, η ΚτΠ έχει ιδιαίτερη σημασία ως το τρίτο στοιχείο της εθνικής οντότητας. Το θεωρητικό πρότυπο της κρατικής κοινωνίας βλέπει τον πολίτη προπαντός ως πολίτη του κράτους, ενώ το πρότυπο της οικονομικής κοινωνίας ορίζει τον πολίτη ως παράγοντα της αγοράς. Ο πολίτης με την έννοια της Κοινωνίας των Πολιτών αποτελεί έναν σύνδεσμο ανάμεσα στις παραπάνω δύο εκφάνσεις, ενσαρκώνοντας όλες τις πτυχές, *homo politicus* - *homo economicus* - *homo civicus*²⁹⁶.

Για το ευρωπαϊκό επίπεδο, το ενδιαφέρον για τον προσδιορισμό της Κοινωνίας των Πολιτών, καθώς και των μεθόδων που θα ενίσχυαν την συμμετοχή της στο θεσμικό σύστημα, αποδίδεται σε 3 εξελίξεις: Η πρώτη αφορά την κινητοποίηση «κατά της παγκοσμιοποίησης», η οποία ευνόησε την ανάδυση ενός διακρατικού δικτύου οργανώσεων. Παρόλο που οι οργανώσεις αυτές διαφοροποιούνταν σημαντικά, οργανωτικά και αναφορικά με τους τρόπους παρέμβασης τους, συγκεντρώνονταν γύρω από ένα μικρό αριθμό κοινών θεμάτων. Παράδειγμα εδώ είναι, η αντίθεση τους στην οικονομική φιλελευθεροποίηση της Ευρώπης εφόσον αυτή δεν αντισταθμιζόταν από μια αντίστοιχη πρόοδο του κοινωνικού τομέα και ενός εκδημοκρατισμού της διαδικασίας λήψης αποφάσεων²⁹⁷.

Η δεύτερη εξέλιξη αφορά την εκπόνηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της περιόδου Δεκέμβρης 1999-Οκτώβρης 2000. Η απλότητα των θεμάτων που έχει ένας Χάρτης Δικαιωμάτων καθώς και το πρωτοφανές άνοιγμα της «Συνέλευσης», με την πρόσκληση πληθώρας εξωτερικών φορέων, προκάλεσε το ενδιαφέρον πολλών και διαφορετικών οργανώσεων. Συνολικά, η Συνέλευση κατέγραψε τις απόψεις των οργανώσεων στον δικτυακό της τόπο ενώ προέβη σε ακρόαση 67 Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Αποτέλεσμα αυτών ήταν ένας πανευρωπαϊκός διάλογος μεταξύ των οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών²⁹⁸.

Η τρίτη εξέλιξη είχε να κάνει με την τάση, πως η νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής διαδικασίας ολοκλήρωσης θα έπρεπε να βασίζεται περισσότερο στην διαδικασία, παρά, στο αποτέλεσμα. Η από την γέννησή της νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος

²⁹⁶ Γνωμοδότηση της ΟΚΕ, (1999/C 329/10), ο.π., σημείο 6,2

²⁹⁷ De Schutter Olivier (2002), Europe in Search of its Civil Society, European Law Journal, 8, (2):p. 198.

²⁹⁸ De Schutter O. (2002), op. cit., p. 199.



της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα πρέπει να συμπληρώνεται από τη νομιμοποίηση της διαδικασίας. Ως προς αυτό, η βελτίωση της συμμετοχής των οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών, θα θεωρηθεί ουσιαστικό στοιχείο για την ως άνω αναζήτηση, κάτι που θα αξιολογηθεί θετικά από την Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση του 2001²⁹⁹.

Η έννοια της ευρωπαϊκής Κοινωνίας των Πολιτών διαθέτει τα χαρακτηριστικά της πολυμορφίας, των πολλαπλών διαστάσεων και επιπέδων. Η πολυμορφία της αφορά την πλουραλιστική αντίληψη των μορφών της Κοινωνίας των Πολιτών που κινούνται από την ατομική συμμετοχή στα κοινά, μέσω χαλαρών δικτύων των φορέων, μέχρι και επίσημες-διαρκείς οργανωτικές δομές. Ως πολυδιάστατη θα χαρακτηριστεί για τους διαφορετικούς ρόλους που διαδραματίζουν οι φορείς της ΚτΠ που εκτείνονται από την προώθηση της πολιτικής διαβούλευσης μέχρι τους άμεσους ρόλους τους στην παραγωγή διακυβέρνησης. Ο πολυεπίπεδος χαρακτηρισμός αφορά την ενσωμάτωση των διαφόρων δομών και παραδόσεων των εθνικών φορέων της ΚτΠ, μαζί με τυχόν υπο-εθνικούς και διακρατικούς φορείς³⁰⁰.

Γενικότερα, η εικόνα των οργανώσεων της ΚτΠ ενωσιακά ποικίλλει, στην πυκνότητα οργάνωσης και στον βαθμό αντιπροσωπευτικότητας, δημιουργώντας ένα φάσμα που καλύπτει *ad hoc* ομάδες πίεσης έως και πλήρως οργανωμένες ενώσεις. Αν και όλες αυτές υποστηρίζουν πως αντιπροσωπεύουν επαρκώς τον τομέα τους έχοντας το δικαίωμα να μιλούν για αυτόν, μια εποικοδομητική συμβολή στην οικοδόμηση της Ευρώπης, ωστόσο μπορεί να αναμένεται μόνο από μερικές οργανώσεις. Αυτές, πρέπει να διαθέτουν ορισμένες βασικές οργανωτικές δομές και να είναι ποιοτικά και ποσοτικά αντιπροσωπευτικές στον τομέα τους³⁰¹. Η μεταφορά του όρου στον ευρωπαϊκό θεσμικό χώρο πρέπει να αξιοποιεί και τις δύο νομιμοποιητικές διαστάσεις του, δηλαδή της θεώρησης του ιστορικού χώρου της Ευρώπης ως σύνολο Ευρωπαίων πολιτών και ως Ένωσης κρατών³⁰².

²⁹⁹ Ibid

³⁰⁰ Armstrong Kenneth A. (2002), *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, *European Law Journal*, 8, (1): p. 113.

³⁰¹ Γνωμοδότηση της ΟΚΕ, (1999/C 329/10), ο.π., σημείο 9.1.

³⁰² Τσάτσος Δ. (2007α) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία- Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού*, εκδ Λιβάνη, σελ. 156



Κεφάλαιο 6

6. Προς Αντιμετώπιση του Δημοκρατικού Ελλείμματος

Σύμφωνα με τον P.de Schoutheete, παρά το γεγονός ότι οι αρχές της δημοκρατικής λειτουργίας είναι παρούσες στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, αυτές δεν γίνονται αντιληπτές ως ένα θεμελιώδες συστατικό της δομής του, θεωρώντας το ως ένα τυπικό παρά ουσιαστικό της χαρακτηριστικό. Επομένως, θα καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ενώ οι θεσμοί της Ένωσης διαθέτουν αναμφισβήτητη δημοκρατική νομιμότητα, αυτή δεν είναι επαρκής στα μάτια των πολιτών της³⁰³. Υφίσταται δηλαδή ένα χάσμα μεταξύ νομιμότητας και νομιμοποίησης (βλ. Κεφάλαιο 1).

Σύμφωνα με τον T. Zweifel³⁰⁴, η ΕΕ νομιμοποιείται από τις χώρες μέλη, ωστόσο αν δημοκρατία σημαίνει πως οι κυβερνήσεις αντλούν νομιμοποίηση από τη συγκατάθεση των πολιτών, αυτή δεν είναι μια συγκατάθεση που άπαξ και διαπαντός αλλά πρέπει να επαναλαμβάνεται, να δίνεται συνεχώς, συμπεριλαμβάνοντας και το ενδεχόμενο να μην δοθεί. Θεσμικά όμως δεν υπάρχει τρόπος επικύρωσης ή απόρριψης τω επιλογών.

Οι προτάσεις που έχουν κατά καιρούς προταθεί για την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης, ποικίλλουν. Κάποιοι υποστηρίζουν πως βελτιωμένες τεχνοκρατικές μέθοδοι επίλυσης προβλημάτων οδηγούν σε αύξηση της νομιμότητας (Offe, 1998). Αυτή η λύση όμως περιορίζει το θέμα της νομιμότητας στο μισό. Το άλλο μισό, η νομιμότητα που στηρίζεται στις εισροές παραμένει απ' έξω. Άλλοι προτείνουν εκτεταμένη εφαρμογή της ποιοτικής πλειοψηφίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μόνο που αυτή η λύση διαιωνίζει τον κίνδυνο δομικής καταψήφισης των μειοψηφιών³⁰⁵.

Άλλη πρόταση υποστηρίζει, την ανάπτυξη της λειτουργικής αντιπροσώπευσης μέσω διασωματειακών διαπραγματεύσεων ή μέσω ανάθεσης στα σωματεία και τις ομάδες λειτουργιών πολιτικής αντιπροσώπευσης. Όμως, κάτι τέτοιο προϋποθέτει ένα σύστημα οιονεί κορπορατιστικής αντιπροσώπευσης και προάσπισης συμφερόντων

³⁰³ Βοσκόπουλος Γ. (2009) Ευρωπαϊκή Ένωση, Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί, εκδ Επίκεντρο, σελ. 49

³⁰⁴ Βοσκόπουλος Γ. (2009) ο.π., σελ. 35

³⁰⁵ Schmidt M. (2004), ο.π., σελ. 490



σε επίπεδο ΕΕ. Κάτι τέτοιο όμως δεν διαφαίνεται στον ορίζοντα, ακόμη και οι σκέψεις που επενδύουν στην ενίσχυση ομοσπονδιακών δομών δεν οδηγούν παραπέρα. Το ίδιο ισχύει και για τη θέση που υποστηρίζει την ίδρυση μιας επιπλέον βουλής, λχ των περιφερειών³⁰⁶.

Η άντληση της απαραίτητης νομιμοποίησης μπορεί να αναζητηθεί στην αναμόρφωση του συστήματος της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, μια αναμόρφωση που συνεπάγεται τον επαναπροσδιορισμό της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής από τα όργανα και του επηρεασμού της έμμεσα ή άμεσα από τους πολίτες.

Σε αυτό το μήκος κύματος για τον περιορισμό του δημοκρατικού ελλείμματος έχουν προταθεί:

1. Μια πανευρωπαϊκή άμεση εκλογή του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και δημοκρατικός εμπλουτισμός του αρχικού δικαίου της Ένωσης (Zurn, 1996).
2. Η καθιέρωση ενός δημοψηφίσματος για οιονεί συνταγματικές αλλαγές, ένα δικαίωμα αναφοράς, ένα δικαίωμα βέτο για τις περιφέρειες και ενός βέτο προσαρμοσμένου σε πολιτικούς τομείς (Heidrun Aromeit, 1998, 1999).

Από τα παραπάνω προσδοκάται προστασία της αυτονομίας, καθώς και ωφέλιμη για την κοινότητα ενεργοποίηση των θεσμών διαμόρφωσης πολιτικής βούλησης και της έκφρασης συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρόλο που οι γλωσσικοί φραγμοί και η έλλειψη πανευρωπαϊκών ενδιάμεσων θεσμών στέκονται εμπόδιο.

3. Η οικοδόμηση και ανάπτυξη «διασυννοριακών σφαιρών δημοσιότητας» (Jachtenfuchs, 1999), πχ μεταξύ ομάδων συμφερόντων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και εκπροσώπων των ΜΜΕ, προς δημιουργία μιας πανευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.
4. Η μετάβαση από διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις στη συμβουλευτική πολιτική (Jorges n' Neyer, 1998)
5. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων δημοκρατίας της ΕΕ, στο εθνικό επίπεδο των κρατών αντί του Ευρωπαϊκού Επιπέδου (Fritz W. Scharpf, 1999), καθώς τα

³⁰⁶ Ibid.



προβλήματα στην άσκηση δημοκρατίας μπορούν να αρθούν αν ως αυτονόητη προϋπόθεση η θεωρητική συζήτηση περί δημοκρατίας και ο πρακτικός πολιτικός λόγος επηρεαστούν από τις εθνικές δημοκρατίες. Ωστόσο, για τον Habermas, στον οποίο αναφέρεται ρητά ο Scharpf, κάτι τέτοιο προϋποθέτει λόγο, ο οποίος να λειτουργεί τόσο στο κοινοβούλιο όσο και στη δημόσια σφαίρα.

Μπορεί να υποστηριχθεί πως η ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος λειτούργησε ως ένα βαθμό ως καταλύτης τα πρώτα χρόνια της πορείας προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Όμως, για την μετάβαση από τον αρχικό στόχο της οικονομικής ενοποίησης στην κατεύθυνση της πολιτικής ενοποίησης και για την επιτυχία της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η άρση του δημοκρατικού ελλείμματος τίθεται ως προϋπόθεση για να κερδηθεί η απαιτούμενη συναίνεση των πολιτών. Η αντίληψη πως η πορεία των ευρωπαϊκών λαών προς συνεργασία και ολοκλήρωση πρέπει να συνεχίσει να αποτελεί προνόμιο και επιλογή των ευρωπαϊκών ηγεσιών, συνιστά μια ελιτιστικής υφής προσέγγιση που πρέπει να απορρίπτεται³⁰⁷.

Το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος πλέον έχει «ξεπεράσει» την άποψη πως μπορεί να αντιμετωπισθεί, όπως συνηθιζόταν, με την αλλαγή του τρόπου λήψης αποφάσεων και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου. Υποστηρίζεται πως το δημοκρατικό έλλειμμα που δημιουργείται από την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στο υπερεθνικό επίπεδο της ΕΕ δεν μπορεί να αντισταθμιστεί με τις αναθέσεις εξουσιών στο ΕΚ το οποίο θεωρείται ότι δίνει απλώς μια ψευδαίσθηση δημοκρατικής νομιμοποίησης στο ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα³⁰⁸.

Είναι αξιοσημείωτο ότι, έχουν αυξηθεί οι προσπάθειες για την αντιμετώπιση του ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης και σε άλλα πεδία εκτός από αυτό του ΕΚ. Η υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας και η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών, αποτελούν βήματα διεύρυνσης των μέσων νομιμοποίησης της Ένωσης.

³⁰⁷ Βοσκόπουλος Γ. (2009), ο.π., σελ. 31

³⁰⁸ Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδη (επιμέλεια), (2006), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές- Τόμος Α': Ενοποιητική δυναμική- Δικαιοπραξία- Διακυβέρνηση, Αθήνα, εκδ. Σιδέρης σελ. 536



Ποιες είναι λοιπόν οι αλλαγές που προσπάθησαν ή αντιμετώπισαν τα όποια προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης και πως αυτά αποτιμώνται;

Παρά το γεγονός ότι η προσπάθεια για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ναυάγησε και στη θέση του προτάθηκε η Συνθήκη της Λισαβόνας, κρίνεται ουσιώδης πρώτα, μια αναδίφηση στην συγκεκριμένη προσπάθεια μέσα από ορισμένες θεματικές που σχετίζονται άμεσα με την προβληματική του δημοκρατικού ελλείμματος.

6.1 «Συνταγματική Συνθήκη» για την ΕΕ

Το κρίσιμο ερώτημα ως προς το μόρφωμα της ΕΕ, είναι αν χρειάζεται ως θεμελιώδες υπόβαθρο ένα κείμενο συνταγματικής υφής³⁰⁹.

Η πρώτη προσπάθεια να δοθεί μια συνταγματική βάση στην ΕΕ έγινε με πρωτοβουλία του Α. Spinelli και την ψήφιση του σχεδίου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1984. Μπορεί, το ερώτημα σχετικά με το αν το ενωσιακό μόρφωμα είναι ικανό να οργανωθεί στη βάση ενός συντάγματος, να απέκτησε επικαιρότητα κατά τη διάρκεια της κατάρτισης της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, η σχετική συζήτηση όμως δεν ήταν καινούργια³¹⁰.

Οι λόγοι που το ενδιαφέρον γύρω από την έννοια του συντάγματος αναζωπυρώθηκε ήταν κυρίως τρεις:

- i. Ο πρώτος λόγος είναι η έντονη διεθνοποίηση του συνταγματικού φαινομένου. Το διεθνές δίκαιο από τη δεκαετία του '50 είχε αρχίσει να προσεγγίζει πάρα πολύ τα αντικείμενα με τα οποία ασχολούνταν κατά παράδοση τα εθνικά συντάγματα. Αποτέλεσμα αυτού, ήταν να διατυπώνονται και να τίθενται συνεχώς σε ισχύ «συνταγματικόμορφα» διεθνή κείμενα³¹¹.
- ii. Ο δεύτερος λόγος, αφορούσε τις δυνατότητες επιβίωσης του συντάγματος (ως μορφής) ακόμη και χωρίς κυριαρχία. Είναι δυνατό να έχουμε πολιτικές και

³⁰⁹ Παπαγιάννης Δ. (2016), ο.π., σελ. 85.

³¹⁰ Ibid

³¹¹ Βενιζέλος Ευάγγελος (2003), Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 39-40



πολιτειακές εξελίξεις που αποτυπώνονται σε κείμενα συνταγματικής μορφής, χωρίς όμως να διασφαλίζεται το περιεχόμενο της κυριαρχίας, το οποίο ως εσωτερική κυριαρχία εκδηλώνεται με τη μορφή της πρωτογενούς ή δευτερογενούς συντακτικής εξουσίας και ως εξωτερική σχετίζεται πάλι με το σύνταγμα, το σύμβολο της ύπαρξης ενός ανεξάρτητου κυρίαρχου κράτους³¹².

- iii. Ως τρίτος λόγος εμφανίζεται η ίδια η δύναμη του συντάγματος που έως σήμερα διατηρεί αναλλοίωτη την σημασία του. Αυτό φαίνεται από την διατήρηση και επέκταση του φαινομένου του εθνικού κράτους μέσα από την δημιουργία νέων κρατών (διάλυση της ΕΣΣΔ ή της Γιουγκοσλαβίας) καθώς και τη δυνατότητα να υπάρχει «σύνταγμα» και χωρίς εθνικό κράτος³¹³.

Αναφορικά με τις δυνατότητες οργάνωσης της Ένωσης στην βάση ενός συντάγματος, οι απόψεις που διατυπώνονται είναι αποκλίνουσες. Κατά κάποιους η ΕΕ δε δύναται να οργανωθεί στη βάση ενός τέτοιου, για άλλους η ίδια αποτελεί ένα αποτυχημένο συνταγματικό εγχείρημα ενώ κατά μία τρίτη άποψη η ΕΕ διαθέτει ήδη Σύνταγμα³¹⁴.

Αναφορικά με το εγχείρημα του 2004, η σημασία αυτού μπορεί να συμπυκνωθεί με το άρθρο 1 αυτού, σύμφωνα με το οποίο «*Το παρόν Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση*»³¹⁵.

Ο όρος του «Συντάγματος» λόγω της πολυσημίας του, της φορτισμένης ιστορικής του σημασίας και της συμβολικής του ακτινοβολίας καθιστά επιτακτική την ανάγκη αποσαφήνισης του³¹⁶.

Σύμφωνα με το καθηγητή Παπαγιάννη Δ., η Ένωση διαθέτει Σύνταγμα με την ουσιαστική του έννοια, οργάνωση και συγκρότηση της τάξης της και κατανομή της

³¹² Βενιζέλος Ε. (2003), ο.π., σελ. 40.

³¹³ Βενιζέλος Ε. (2003), ο.π., σελ. 41

³¹⁴ Fossum John E. and Menéndez Agustín J. (2012), *Democracy and constitution-making in the European Union, Rethinking Democracy and the European Union*, Oxon, Routledge, σελ. 57.

³¹⁵ Τσάκωνας Αθανάσιος (2009), *Το Ευρωπαϊκό Θεσμικό Δίκαιο: Ο Συνταγματικός Χάρτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και η Τροποποιητική Συνθήκη της Λισαβόνας*, εκδ. mg BOOKS, σελ. 124.

³¹⁶ Μανιτάκης Αντώνης (2004), *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση σελ. 81-82



πολιτικής εξουσίας. Συγκεκριμένα «πρόκειται για ουσιαστικές ρυθμίσεις συνταγματικής ποιότητας δομημένες σε μια λογική σειρά με συνοχή και εκφραστική καθαρότητα»³¹⁷.

Σύμφωνα με τον Ι. Κουκιάδη βέβαια, το ζήτημα της ονομασίας ως «σύνταγμα» ή «συνθήκη» δεν ήταν ποτέ το κύριο ζητούμενο. Το ενδιαφέρον στην παρούσα στιγμή είχε η νέα διάσταση του συντάγματος, η ενωσιακή. Καμία νομική παράδοση δεν μπορεί να αποκλείσει τη μετεξέλιξη εννοιών και θεσμών και τον εμπλουτισμό τους με νέα στοιχεία³¹⁸.

Από καθαρά τυπική-νομική άποψη πάντως το αποτέλεσμα των διεργασιών της Συνέλευσης ήταν και αυτό μιας «Διεθνούς Συνθήκης» η οποία δεν διέφερε τυπικά από τις προηγούμενες. Μορφολογικά βέβαια, αποτελούσε κείμενο που κωδικοποιούσε σε μια ενιαία συνθήκη «καταστατικού χαρακτήρα» περισσότερες συμφωνίες διεθνούς δικαίου, απλοποιούσε και αποσαφήνιζε διατάξεις, βελτίωνε την κατανομή και οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και γενικότερα ενοποιούσε σε ένα συνεκτικό λογικό σύνολο διάσπαρτες ρυθμίσεις. Η νέα συνθήκη ήταν απλώς «συνθήκη θεμελιώδης» και με, αυτήν την έννοια, «συνθήκη συνταγματική»³¹⁹.

6.2 Αποτίμηση της προσπάθειας «Συνταγματοποίησης»

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη ως πρότυπο αναθεώρησης των Καταστατικών Συνθηκών της ΕΕ, άρχισε να συναντά αδιέξοδα κατά την διάρκεια της δεκαετίας του 1990 και ειδικότερα μετά την Συνθήκη της Νίκαιας. Δημοκρατικό Έλλειμμα, έλλειψη διαφάνειας, αποξένωση από τους πολίτες, αδυναμίες εξεύρεσης ισορροπιών συνθέσεων καθώς και η διεύρυνση της Ένωσης, ήταν οι λόγοι που ανέδειξαν την ανάγκη αναπροσδιορισμού της μεθόδου και του προτύπου που γνωρίζαμε για τη θεσμική εξέλιξη της ΕΕ³²⁰.

³¹⁷ Παπαγιάννης Δ. (2016) ο.π., σελ. 85

³¹⁸ Κουκιάδης Ιωάννης (2003), Οι βασικοί προβληματισμοί της Συντακτικής Συνέλευσης, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 22.

³¹⁹ Μανιτάκης Αντώνης (2004), ο.π., σελ. 83-84

³²⁰ Παπαδημητρίου Γιώργος (2003), Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 321.



Η προοπτική της «συνταγματοποίησης», προέκυψε από τη συνειδητοποίηση της ανάγκης μιας πιο συνεκτικής και αποτελεσματικής δομής της διευρυμένης Ένωσης μέσα στο νέο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Ως συνταγματοποίηση εννοείται η διεργασία με την οποία η ΕΕ οικειοποιείται στοιχεία της πολιτείας, όπως δομή, αρχές, θεσμούς και επιλογές.³²¹ Αυτό οδήγησε στην υιοθέτηση της ονομασίας «Συνταγματική Συνθήκη» αντί της απλής «Συνθήκης» με παράλληλη ωρίμανση της συζήτησης για την αναδιοργάνωση του προτύπου σχετικά με την αναθεώρηση ή την παραγωγή του θεμελιώδους κειμένου της Ένωσης³²².

6.2.1 «Η Συνέλευση»

Στην Δήλωση για το μέλλον της ΕΕ στο Λάακεν (2001)³²³, αποφασίστηκε η συγκρότηση μια Συνέλευσης που θα προετοίμαζε της εργασίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2004³²⁴. Η σύνθεση αυτή προσέφερε ισχυρά νομιμοποιητικά ερείσματα αφού αποτελούσαν κατά το μεγαλύτερο μέρος της από άμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένων αντιπροσώπων (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και εθνικά) καθώς και αντιπροσώπων έμμεσης αλλά σαφούς νομιμοποίησης (Κυβερνήσεις και Επιτροπή)³²⁵. Επιπρόσθετα, προβλέφθηκε και η δημιουργία ενός forum που θα λειτουργούσε ως χώρος διαβούλευσης της Κοινωνίας των Πολιτών για την συμβολή των οργανώσεων στη διαμόρφωση των επιλογών της Συνέλευσης³²⁶.

Σε συνδυασμό με τη λειτουργία της Συνέλευσης σε συνθήκες πρωτόγνωρης δημοσιότητας και διαφάνειας για τα ευρωπαϊκά δεδομένα³²⁷, η παρεμβολή της

³²¹ Παπαδημητρίου Γιώργος (2002), Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σελ. 19.

³²² Παπαδημητρίου Γιώργος (2003), ο.π., σελ. 321.

³²³ Παράρτημα Ι, Συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρ Συμβουλίου του Λάακεν, <https://www.consilium.europa.eu/media/20943/68835.pdf>

³²⁴ Παπανικολάου Κυριάκος (2002), ο.π., σελ. 53.

³²⁵ Παπαδημητρίου Γιώργος (2002α), Η Συνέλευση και η Δήλωση του Laeken, Η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σελ. 18-19.

³²⁶ Παπαδημητρίου Γιώργος (2007), Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια, Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 245-246.

³²⁷ Στεφάνου Δημήτρης & Πετρουλάκης Γιώργος (2005), Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σελ. 20.



τελευταίας στην αναθεώρηση των Καταστατικών Συνθηκών, ενίσχυσε αισθητά τα νομιμοποιητικά ερείσματα που προσδιόριζαν τη θεσμική λειτουργία της Ένωσης. Αυτή, διέθετε ξεκάθαρα συνταγματική ποιότητα αφού απέβλεπε στη διεύρυνση, την αναβάθμιση και τη διαρκή εξέλιξη του θεσμικού οικοδομήματος της ΕΕ. Βέβαια, η προσομοίωση της Συνέλευσης με μια αντίστοιχη Συντακτική είναι άκαιρη και άστοχη, καθώς δεν ασκούνταν καμία «πρωτογενής εξουσία»³²⁸.

Πάντως, η λειτουργία της Συνέλευσης σε καμία περίπτωση δεν στόχευε σε κάποια πλάνη των Ευρωπαίων πολιτών αλλά συνέβαλε στην κάλυψη της ανάγκης δημοκρατικής νομιμοποίησης. Στη συνείδηση των Ευρωπαίων, η συγκρότηση της Συνέλευσης στη διακυβερνητική Ευρώπη είχε κάνει ένα βήμα πιο κοντά σε αυτούς³²⁹.

6.2.2 Τα Αρνητικά Δημοψηφίσματα

Το άμεσο της συμμετοχής των Ευρωπαίων πολιτών στην ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων, αποτελεί θέμα συζήτησης από τα πρώτα χρόνια της Ένωσης³³⁰. Βέβαια, για τη συμπλήρωση της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων με άμεσο-δημοκρατικά μέσα, όπως τα δημοψηφίσματα, δεν υπάρχει συμφωνία. Παρά το γεγονός πως μπορούν να συμβάλουν στην αύξηση της λογοδοσίας των πολιτικών, από την άλλη δεν ενδείκνυνται για την λήψη πολιτικών αποφάσεων. Επομένως, θα πρέπει να «ζυγιστούν» σοβαρά τα «υπέρ» και τα «κατά» της επιλογής αυτής³³¹.

Με αφορμή το κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης και προς διεκδίκηση μεγαλύτερου συμβολικού βάρους από την νομική του φύση και κανονιστικού

³²⁸ Παπαδημητρίου Γιώργος (2002α), ο.π., σελ. 18.

³²⁹ Παπανικολάου Κυριάκος (2002), ο.π., σελ. 57.

³³⁰ «Η οργάνωση της Ευρώπης θα πρέπει να προχωρήσει από την ίδια την Ευρώπη. Θεωρώ ότι η αρχή πρέπει να γίνει με τη λαϊκή ψήφο όλων των ελεύθερων Ευρωπαίων» Charles de Gaulle, στα πλαίσια συζήτησης για την δημιουργία της ΕΚΑΧ (1949)

³³¹ Ιωακειμίδης Π.Κ (2005), Δημοψήφισμα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα;, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 93.



περιεχομένου³³², εκκίνησε μια συζήτηση για το αν νομιμοποιούνταν να αποφασίζουν για το μέλλον της Ευρώπης, οι ίδιοι οι λαοί της απευθείας ή ενδιάμεσα όργανα³³³.

Μέσα από την συζήτηση αυτή, τέθηκαν ξεκάθαρα τα «υπέρ» και τα «κατά» της κύρωσης της Συνθήκης με δημοψήφισμα³³⁴.

Στα υπέρ που «ακούστηκαν», συγκαταλέγονται οι απόψεις πως, το δημοψήφισμα, θα αποτελούσε κίνητρο για τους πολίτες να ασχοληθούν περισσότερο με τα ευρωπαϊκά θέματα, θα προσέφερε αυξημένο νομιμοποιητικό κύρος στη Συνθήκη, ενώ θα προκαλούσε δημόσιο διάλογο πυροδοτώντας έτσι το ενδιαφέρον μέσω μαζικής ενημέρωσης και τη γενικότερη προσέγγιση μεταξύ πολιτικών και πολιτών³³⁵.

Αντίθετα, με το δημοψήφισμα θεωρήθηκε πως επηρεάζεται αρνητικά η πρωταρχικότητα της αντιπροσωπευτικής (κοινοβουλευτικής) διαδικασίας, πως η ύλη της Συνθήκης είναι εξαιρετικά σύνθετη και δύσκολη, κάτι που μπορεί να προκαλέσει τον κίνδυνο παραπλανητικής λειτουργίας των μέσων ενημέρωσης, αλλά ακόμα και να τεθεί το θέμα περιεχόμενο στείρας κομματικής αντιπαράθεσης³³⁶.

Η κύρωση εν τέλει έλαβε την μορφή που προέβλεπαν οι συνταγματικές ρυθμίσεις του κάθε κράτους-μέλους. Συγκεκριμένα από τα εικοσιπέντε τότε μέλη της ΕΕ, δεκαπέντε εξ αυτών αποφάσισαν να κυρώσουν την Συνθήκη μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας ενώ δέκα επέλεξαν την «οδό» του δημοψηφίσματος, θέτοντας έτσι τέλος στην διεξαγωγή ενός ενιαίου πανευρωπαϊκού δημοψηφίσματος,

³³² Βενιζέλος Ευάγγελος (2005), Οι επιπτώσεις του όχι: Από τη συζήτηση για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη συζήτηση για τις ευρωπαϊκές πολιτικές, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 95.

³³³ Βενιζέλος Ευάγγελος (2005α), Το δημοψήφισμα και η κύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης από την Ελλάδα, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 58.

³³⁴ Τσάτσος Δημήτρης (2005), Δημοψήφισμα για τη Συνταγματική Συνθήκη; Προσπαιτούμενα ενός νομικοπολιτικού διαλόγου, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 46.

³³⁵ Ibid

³³⁶ Ibid



ως τρόπο άσκησης της πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας στο επίπεδο της Ένωσης³³⁷.

Βέβαια η κατάληξη αυτή, της κύρωσης της Συνθήκης σύμφωνα με τις συνταγματικές ρυθμίσεις του κάθε κράτους, δεν άφησε ανεπηρέαστη την ενωσιακή ενοποιητική διαδικασία. Τα αρνητικά δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας δεν έθεσαν απλά τέλος στην Συνταγματική Συνθήκη, αλλά αποτέλεσαν και ένα μήνυμα της νέας περιόδου που έμελλε να έρθει, αυτή ενός ενεργητικότερου ευρωπαίου πολίτη.

6.2.3 Το Γαλλικό και Ολλανδικό «Όχι»

Στις 29 Μαΐου το 2005 ο λαός της Γαλλίας θα απορρίψει τη Συνταγματική Συνθήκη, ενώ μερικές μέρες αργότερα το ίδιο θα κάνει και ο λαός της Ολλανδίας. Η ΕΕ, δεν ερχόταν αντιμέτωπη για πρώτη φορά με τέτοια προβλήματα, καθώς είχαν ήδη προηγηθεί τα αρνητικά δημοψηφίσματα της Δανίας για την Συνθήκη του Μάαστριχτ και της Ιρλανδίας για την Συνθήκη της Νικαίας. Βέβαια, πρωτόγνωρο εδώ ήταν το γεγονός πως το αποτέλεσμα απέβαινε αρνητικό με ευρεία πλειοψηφία και μεγάλη συμμετοχή του εκλογικού σώματος, ενός σώματος που προέρχεται από μια μεγάλη ευρωπαϊκή χώρα, με γεωπολιτική θέση-κλειδί για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, την Γαλλία³³⁸.

Το αρνητικό αποτέλεσμα της Γαλλίας, μπορεί να αποδοθεί σε περισσότερους του ενός παράγοντες. Το φάσμα των πολιτικών δυνάμεων που στήριζαν την επιλογή αυτή είναι εξαιρετικά ευρύ, ενώ μεγάλη μερίδα του εκλογικού σώματος ψήφισε αρνητικά, ως έκφραση διαμαρτυρίας στην πολιτική της γαλλικής κυβέρνησης με παράλληλη έλλειψη γνώσης για το περιεχόμενο της Συνταγματικής Συνθήκης³³⁹.

Οι αιτίες του γαλλικού όχι θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες αλληλένδετες μεταξύ τους ως επάλληλοι κύκλοι. Από τη μια συναντάμε αυτές που αφορούν τα δομικά ελλείμματα του ενωσιακού εγχειρήματος και από την

³³⁷ Βενιζέλος Ευάγγελος (2005α), ο.π., σελ. 62-63

³³⁸ Χρυσόγονος Κώστας (2005), Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης: Η Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, σελ. 103-104

³³⁹ Χρυσόγονος Κώστας (2005), ο.π., σελ. 104-105.



άλλη αυτά που εντοπίζονται στη σχέση μεταξύ της ΕΕ των κρατών μελών των ευρωπαϊκών λαών και πολιτών³⁴⁰.

Στα αίτια των δομικών ελλειμμάτων, εντάσσεται η αποδοκιμασία των λαών για το κοινωνικό έλλειμμα της Ένωσης. Εδώ γίνεται λόγος για τις περιορισμένες παρεμβάσεις της ΕΕ στον κοινωνικό τομέα με την παράλληλη ευρεία μεταφορά σημαντικών κυριαρχικών εξουσιών από τα εθνικά κράτη στα ενωσιακά όργανα στον οικονομικό. Συνέπεια αυτών ήταν να μειώνεται διαρκώς η δυνατότητα άσκησης εθνικής κοινωνικής πολιτικής και η αποδόμηση του κοινωνικού κράτους³⁴¹.

Επιπρόσθετα, ο αυξανόμενος βαθμός ασυμμετρίας ανάμεσα στην οικονομική και πολιτική ενοποίηση καθώς και η σταδιακή μεταφορά πεδίων κρατικής κυριαρχίας στους στερούμενους άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης ενωσιακούς θεσμούς, προστίθεται στα αίτια της αποδοκιμασίας των λαών, αποδοκιμασία για το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης³⁴². Επιπλέον, θα πρέπει να αναφερθεί πως τόσο το κοινωνικό όσο και το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης προσεγγίστηκε από την συμβολική βαρύτητα της έννοιας «Σύνταγμα της Ευρώπης»³⁴³.

Αναφορικά με την δεύτερη κατηγορία, το γαλλικό «όχι» αφορά επίσης την απόσταση του Ευρωπαίου πολίτη και το χάσμα που χώριζε αυτόν από τις δομές και διαδικασίες του ενωσιακού οικοδομήματος, το οποίο μάλιστα θα ενισχυθεί από την διεύρυνση της ΕΕ και την αποσύνθεση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου³⁴⁴.

Συγκεκριμένα, τα κράτη που εκκίνησαν την ενοποιητική διαδικασία εμφανίζονταν να απειλούνται από την οικονομική ανταγωνιστικότητα των «νέων». Το σύνδρομο κατά των «κοινοτικών μεταναστών», ο φόβος των οικονομικών κοινωνικών πολιτισμικών συνεπειών μιας νέας διεύρυνσης, η προοπτική ένταξης της Τουρκίας,

³⁴⁰ Κοντιάδης Ξενοφών (2005), Η Συνταγματική Συνθήκη, η κρίση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ενεργοποίηση των ευρωπαϊκών λαών, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 22.

³⁴¹ Ibid

³⁴² Κοντιάδης Ξενοφών (2005), ο.π., σελ. 22-23.

³⁴³ Κοντιάδης Ξενοφών (2005), ο.π., σελ. 23.

³⁴⁴ Κοντιάδης Ξενοφών (2005), ο.π., σελ. 24.



η αμφισβήτηση του σκοπού και του αποτελέσματος των μεταβιβάσεων από τις «πλούσιες» στις «φτωχές» χώρες, καθώς και των μεταβιβάσεων προς ισχυρές χώρες με μεγάλο αγροτικό τομέα (Γαλλία και Ισπανία), έθεταν το ζήτημα της συνταγματοποίησης της ΕΕ σε αμφιβολία³⁴⁵.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα όχι μόνο ήταν, αλλά και παρουσιάστηκε σαν ένα κείμενο το οποίο ενίσχυε σημαντικά τη δημοκρατικότητα και έφερνε την Ευρώπη πιο κοντά στον πολίτη. Αποτέλεσε, λοιπόν, μεγάλη έκπληξη τόσο στον ακαδημαϊκό όσο και στον πολιτικό κόσμο η καταψήφιση του την άνοιξη του 2004 από την πλειοψηφία των Γάλλων και των Ολλανδών πολιτών. Κρίνοντας εκ του αποτελέσματος, το συμπέρασμα που συνάγεται είναι πως η θέση πολύπλοκων ερωτημάτων στο λαό προς έγκριση με ένα δημοψήφισμα είναι εντόνως αμφιλεγόμενη και ριψοκίνδυνη. Επιπλέον, με ασφάλεια προκύπτει πως το συμφέρον που προτάχθηκε κατά την ψηφοφορία και στα δύο δημοψηφίσματα, ήταν εκείνου του εθνικού παρά το ενωσιακό, γεγονός άκρως ανησυχητικό για την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

6.3 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Δύο χρόνια αργότερα, τον Δεκέμβριο του 2007, θα υπογραφεί η Συνθήκη της Λισαβόνας ή Αναθεωρητική Συνθήκη, ώστε να υλοποιήσει αυτά που η δήλωση του Λάακεν όριζε. Η Συνθήκη της Λισαβόνας θα διατηρήσει το μεγαλύτερο μέρος του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, θα αποτελέσει όμως μια αναθεωρητική συνθήκη, δηλαδή μια συνθήκη που προστίθεται στις προηγούμενες χωρίς να τις αντικαθιστά, όπως θα έκανε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας θα έρθει ως απάντηση στην αρνητική εμπειρία της προσπάθειας τυπικής συνταγματοποίησης της ΕΕ, η οποία απορρίπτοντας τους τύπους και δεχόμενη την ουσία θα δώσει πραγματική δημοκρατική πνοή. Παράλληλα, οι συμπληρώσεις της θα συνεισφέρουν θετικά στην περαιτέρω συνταγματική εμπλαίσωση του ενωσιακού θεσμικού οικοδομήματος.

Συγκεκριμένα, με την Συνθήκη της Λισαβόνας καταργήθηκαν όλοι οι συμβολισμοί του Συντάγματος, όπως ο ύμνος, η σημαία, η ονομασία του υπουργού εξωτερικών.

³⁴⁵ Κοντιάδης Ξενοφών (2005), ο.π., σελ. 25.



Με τον τρόπο αυτό, οι συντάκτες των σχετικών κειμένων θέλησαν να διασκεδάσουν τους φόβους που εκφράστηκαν σε διάφορες χώρες μέλη της Ένωσης, ότι με τις σχετικές διατάξεις προβλέπονταν οι αναγκαίες βάσεις για τη δημιουργία ενός μορφώματος κρατικής υφής³⁴⁶.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελείται από 2 κείμενα, τη Συνθήκη για την ΕΕ και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁴⁷. Στη πρώτη περιλαμβάνονται διατάξεις για τους σκοπούς της Ένωσης, τη φύση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, οι διατάξεις για τις δημοκρατικές αρχές της Ένωσης, βασικές διατάξεις για τα θεσμικά όργανα, για την εξωτερική δράση της Ένωσης και την ΚΕΠΠΑ. Στη δεύτερη Συνθήκη περιλαμβάνονται οι ρυθμίσεις που προβλέπονταν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα³⁴⁸.

Αναφορικά με την δημοκρατική αρχή, αυτή εμφανίζεται με έντονο τρόπο από την αρχή του κειμένου της Συνθήκης και συγκεκριμένα στο προοίμιο της, όπου οι αρχηγοί των κρατών και κυβερνήσεων επιβεβαιώνουν, *«την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και του κράτους δικαίου»*.

Περαιτέρω, στο άρθρο 1 ΣΕΕ, θα δοθεί έμφαση στην εγγύτητα λήψης των αποφάσεων: *«η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες»* (Άρθρο 1 ΣΕΕ).

Στο άρθρο 2 ΣΕΕ διακηρύσσεται πως: *«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*

³⁴⁶ Παπαγιάννης Δονάτος (2016) ο.π σελ 64

³⁴⁷ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>

³⁴⁸ Παπαγιάννης Δονάτος (2016) ο.π σελ 64



μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

6.3.1 Η Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία

Η δημοκρατική αρχή εισήχθη ρητά ως βασική οργανωτική αρχή στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης με την Συνθήκη του Άμστερνταμ και ήδη εξειδικεύεται περαιτέρω στο άρθρο 10 ΣΕΕ της Συνθήκης της Λισαβόνας³⁴⁹ :

1. «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία.
2. Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους.
3. Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες.
4. Τα πολιτικά κόμματα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμβάλλουν στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης».

Η Συνθήκη της Λισαβόνας διακηρύσσει με το παρών άρθρο τη προσήλωση στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, λαμβάνοντας παράλληλα πρόνοια ικανοποίησης της αντιπροσωπευτικότητας, τόσο στη συνταγματική όσο και στη διεθνή της διάσταση. Οι πολίτες εκπροσωπούνται σε επίπεδο Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό του κράτους/κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, ενώ οι αρχηγοί

³⁴⁹ Παπαγιάννης Δονάτος (2016) ο.π σελ 94.



των κρατών και οι κυβερνήσεις είναι με την σειρά τους δημοκρατικά υπόλογοι έναντι των εθνικών κοινοβουλίων τους ή των πολιτών τους³⁵⁰.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί η καινοτομία της αναγνώρισης των πολιτών της ΕΕ ως μιας εκ των δύο βασικών πηγών νομιμοποίησης της Ένωσης. Σύμφωνα με τον Επαμεινώνδα Μαριά, η Συνθήκη της Λισαβόνας μας επιτρέπει να ομιλούμε για ένα νέο πολιτικό σώμα στο οποίο βασίζεται η Ένωση, τους «πολίτες της Ένωσης» σε αντίθεση με τους «λαούς των κρατών μελών» όπως όριζε το άρθρο 189 της ΣυνθΕΚ³⁵¹.

Για την αναφορά στους «πολίτες της Ένωσης» από τη Συνθήκη αξίζει να αναφερθεί η άποψη της τριπλής νομιμοποίησης που ασπάζεται η Λίνα Παπαδοπούλου, Σύμφωνα με αυτή, οι πολίτες πρέπει να ιδωθούν ξεχωριστά από τους λαούς στους οποίους ανήκουν. Απομακρύνοντας εαυτόν από την κρατούσα άποψη, η Λίνα Παπαδοπούλου, θεωρεί πως το άρθρο 10 εσφαλμένα αφήνει να εννοηθεί πως οι πυλώνες της διαδικαστικής δημοκρατίας είναι 2 αλλά 3, ήτοι τα κράτη, οι πολίτες και οι λαοί. Η τριπλή αυτή νομιμοποίηση αποτυπώνεται στα άρθρα 10, 11 και 12 ΣΕΕ³⁵².

Συγκεκριμένα, τα κράτη-μέλη αποτελούν τον πρώτο πυλώνα, ο οποίος διαθέτει προτεραιότητα έναντι των άλλων, λόγω 2 στοιχείων, του τυπικού και του ουσιαστικού. Το τυπικό αφορά την σύναψη των ευρωπαϊκών συνθηκών, που αποτελούν διεθνείς συνθήκες μεταξύ κυρίαρχων και ίσων κρατών. Το ουσιαστικό αφορά την πολιτική πράξη όπου τα εθνικά συμφέροντα συνεχίζουν να κυριαρχούν ως οδηγός για την λήψη αποφάσεων, έναντι ενός γενικού πανευρωπαϊκού συμφέροντος των πολιτών. Αυτά, εκπροσωπούνται με βάση την αρχή της μεταξύ τους τυπικής/νομικής ισότητας στο Συμβούλιο, όπου συμμετέχουν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων (αρ. 15 παρ. 2 ΣΕΕ) και στο Συμβούλιο των Υπουργών,

³⁵⁰ Παπαγιάννης Δονάτος (2016), ο.π., σελ. 97.

³⁵¹ Μαριάς Επαμεινώνδας (2008), Συνθήκη της Λισαβόνας: Από την υπερεθνική κοινωνία των ιδιωτών στον ευρωπαϊκό δήμο;, Ευρωπαϊών Πολιτεία (1): σελ. 63-64.

³⁵² Εισήγηση Λίνας Παπαδοπούλου (07.04.2014), ο.π., σελ. 2, 3, 27, https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2018/10/2014_Synedrio-PaMak-JM_Lina.Papadopoulos_EE-dimokratia.pdf



όπου μετέχουν τα μέλη της κυβέρνησης ομοειδούς χαρτοφυλακίου (άρθρο 16 παρ. 2 ΣΕΕ)³⁵³.

Οι Ευρωπαίοι πολίτες αποτελούν τον δεύτερο πυλώνα, που μετέχουν μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά την διάρκεια της λειτουργίας του, των υπερεθνικών κοινοβουλευτικών ομάδων και των ευρωπαϊκών κομμάτων. Η εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν καταχωρείται ως συμμετοχή των πολιτών, καθώς αυτή λαμβάνει χώρα με εθνικούς όρους. Περαιτέρω, συμπληρωματικά προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, οι πολίτες αναγνωρίζεται ότι παρεμβαίνουν και με τρόπο διαβουλευτικό, δια των οργανώσεών τους, και συμμετοχικό με σημαντικότερο εργαλείο τη λαϊκή πρωτοβουλία σε ευρωπαϊκό επίπεδο³⁵⁴.

Οι λαοί των κρατών-μελών αποτελούν τον τρίτο πυλώνα, οι οποίοι εκπροσωπούνται από τα εθνικά κοινοβούλια. Η ουσιαστικότερη εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων λαμβάνει χώρα κατά την κύρωση των ευρωπαϊκών Συνθηκών, όταν αυτό δεν γίνεται άμεσα από τους λαούς μέσω δημοψηφίσματος και στη μεταφορά των οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, τυποποιείται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων με άρθρο 12 ΣΕΕ, όπου απαριθμούνται οι τρόποι με τους οποίους «τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης» παρά του ότι αυτά τοποθετούνται εκτός του θεσμικού τριγώνου της³⁵⁵.

Συνεχίζοντας, αναφορικά με τα πολιτικά κόμματα, όντας απαραίτητα για την σύγχρονη οργάνωση του δημοκρατικού κράτους, θεωρείται πως έχουν ανάλογη αξία και σε επίπεδο Ένωσης³⁵⁶. Συγκεκριμένα, καλούνται να, «συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης» (άρθρο 1 ΣΕΕ).

Η χρηματοδότηση αυτών από τον προϋπολογισμό της Ένωσης προβλέπεται στο άρθρο 224 της ΣΛΕΕ και αποτυπώνει την σημασία που έχουν για την ενωσιακή πολιτική διαδικασία. Ειδικότερα περί της χρηματοδότησης τους ο Κανονισμός

³⁵³ Εισήγηση Α. Παπαδοπούλου (07.04.2014), ο.π., σελ. 3.

³⁵⁴ Εισήγηση Α. Παπαδοπούλου (07.04.2014), ο.π., σελ. 27.

³⁵⁵ Εισήγηση Α. Παπαδοπούλου (07.04.2014), ο.π., σελ. 15, 17, 27.

³⁵⁶ Σαχπεκίδου Ε. (2013), ο.π., σελ. 129.



2004/2003 (ΕΕ L 297 της 15/11/2003) αποσκοπεί στην εγκαθίδρυση ενός σταθερού καθεστώτος για τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα και την χρηματοδότηση τους καθώς και στον καθορισμό ελάχιστων κανόνων για τη δημοκρατική συμπεριφορά τους.

Αναφορικά με την δημοκρατική συμπεριφορά και του όρους που ένα ευρωπαϊκό κόμμα πρέπει να πληροί: θα πρέπει αυτό να εκπροσωπείται τουλάχιστον στο ένα τέταρτο των κρατών-μελών από μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή να έχει συγκεντρώσει, τουλάχιστον στο ένα τέταρτο των κρατών-μελών, τουλάχιστον 3% των ψηφισάντων σε έκαστο από αυτά τα κράτη-μέλη κατά τις τελευταίες εκλογές του Ε Κοινοβουλίου. Περαιτέρω, θα πρέπει να σέβεται τις αρχές της ελευθερίας, δημοκρατίας, δικαιωμάτων του ανθρώπου των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου³⁵⁷.

Από τα ευρωπαϊκά κόμματα, ο ενωσιακός νομοθέτης προσδοκά να αντιμετωπίσουν την έλλειψη ή την ασθενή ευρωπαϊκότητα της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας. Αυτό σημαίνει πως τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα δεν προϋποθέτουν την ευρωπαϊκότητα της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας, αλλά καλούνται να τη δημιουργήσουν ή σε κάθε περίπτωση να την ενισχύσουν³⁵⁸.

Η συμβολή βέβαια των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων μέχρι σήμερα δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ικανοποιητική. Η διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης βρίσκεται ακόμη σε πρώιμο στάδιο, ο ευρωπαϊκός δημόσιος πολιτικός διάλογος κάνει εδώ και χρόνια μόνο μικρά ουσιαστικά βήματα και συναντά ποικίλες δυσκολίες³⁵⁹.

Η μορφή που έχουν σήμερα τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα είναι μακριά από αυτή που θα ανταποκρίνονταν στην αποστολή τους, ως μηχανισμούς έκφρασης της βούλησης των Ευρωπαίων πολιτών. Δεν συνιστούν λοιπόν, αυτοτελείς οργανισμούς

³⁵⁷ Μούσης Ν. (2011), ο.π., σελ. 180.

³⁵⁸ Τσάτσος Δ. (2007), ο.π., σελ. 151.

³⁵⁹ Σαγπεκίδου Ε. (2013), ο.π., σελ. 129.



με δυνατότητα ατομικής συμμετοχής αλλά συνομοσπονδίες εθνικών πολιτικών κομμάτων, τα οποία οργανώνονται με άξονα την κοινή πολιτική τους ιδεολογία³⁶⁰.

6.3.2 Η Συμμετοχική Δημοκρατία

Παρά το γεγονός ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας θέτει θεμέλιο της Ένωσης την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, δεν αποκλείει άλλες μορφές της τελευταίας. Η εισαγωγή των διατάξεων της συμμετοχικής δημοκρατίας με την Συνθήκη της Λισαβόνας αποδεικνύει πως τίθεται ως βασική συμπληρωματική συνιστώσα της πρώτης³⁶¹. Με αυτόν τον τρόπο σηματοδοτεί ένα καινοτόμο ευρωπαϊκό πρότυπο δημοκρατίας³⁶².

Συμμετοχική δημοκρατία είναι η μορφή εκείνη της δημοκρατίας η οποία τοποθετεί στο κέντρο των διαδικασιών της τον πολίτη, ο οποίος αναλαμβάνει έναν ενεργό ρόλο στη λήψη αποφάσεων για τα ζητήματα της κοινότητας του. Κατά Barber B., με την συμμετοχική δημοκρατία οι ενεργοί πολίτες κυβερνούν άμεσα τον εαυτό τους, όχι απαραίτητα σε κάθε επίπεδο και κάθε ευκαιρία, αλλά αρκετά συχνά και ειδικά όταν λαμβάνονται αποφάσεις για βασικές πολιτικές και όταν χρησιμοποιείται σημαντική εξουσία³⁶³.

Το μοντέλο του πολίτη στη θεωρία της συμμετοχικής δημοκρατίας τονίζει είτε ότι ο μέσος πολίτης είναι ικανός να συμμετάσχει περισσότερο και καλύτερα είτε ότι θα μπορούσε να αποκτήσει αυτή την ικανότητα μέσα από αντίστοιχη οργάνωση της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης³⁶⁴. Η οικογένεια θεωριών της συμμετοχικής δημοκρατίας εγκωμιάζει την ιδιαίτερη σημασία της πολιτικής

³⁶⁰ Εισήγηση Λίνας Παπαδοπούλου (07.04.2014), ο.π., σελ. 8-9.

³⁶¹ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας» και «Δυνητικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης», (2016/C 013/27), σημείο 5.5., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE3264>

³⁶² Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Αρχές, διαδικασίες και δράσεις για την εφαρμογή του άρθρου 11 παράγραφοι 1 και 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας», SOC/423, σημείο 2.3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE0766&from=EN>

³⁶³ Barber Benjamin (2007), Ισχυρή δημοκρατία: Συμμετοχική πολιτική για μια νέα εποχή, εκδ. Παπαζήση, σελ. 308.

³⁶⁴ Schmidt Manfred, 2004, ο.π, σελ. 285-286.



συμμετοχής, επαινεί τις παιδευτικές λειτουργίες της δημοκρατίας, τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και την ανάδειξη ενεργών πολιτών³⁶⁵.

Η συμμετοχή του πολίτη σε μια δημοκρατία, μπορεί να επιτευχθεί μέσω δύο προνομιακών διαύλων: Ο ένας εξ αυτών είναι μέσω δεσμών πολιτικών εντολών που ασκούνται σε διάφορα επίπεδα. Εδώ, η συμμετοχή των πολιτών περιλαμβάνει την συμμετοχή σε προεκλογικές συζητήσεις καθώς και την κατοπινή ψήφο τους. Ο δεύτερος, πραγματοποιείται μέσω της δράση ομάδων συμφερόντων και ομάδων δράσης. Οι ενώσεις στις οποίες συμμετέχουν οι πολίτες, οικοδομούν μια εξειδικευμένη και βασική γνώση για τις πτυχές της κοινωνικής ζωής με τις οποίες ασχολούνται. Αυτές, συμμετέχουν σε διαδικασίες επικοινωνίας και πληροφόρησης του κοινού, επιτρέποντας έτσι τη διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης του συλλογικού συμφέροντος. Αυτός είναι ο τύπος συμμετοχής των πολιτών που αντιστοιχεί στην έννοια της «Κοινωνίας των Πολιτών»³⁶⁶.

Στην ενωσιακή έννομη τάξη, η συμμετοχική δημοκρατία εμφανίζεται στο άρθρο 10 παρ 3 ΣΕΕ, όπου διακηρύσσεται πως: *«κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης»*, θέτοντας ρητά πως η συμμετοχή αποτελεί δικαίωμα. Περαιτέρω στην ίδια παράγραφο, οι *«αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες»* καθιστώντας σαφές πως η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της διαφάνειας απαιτούνται για την λήψη των αποφάσεων.

Επιπλέον με το άρθρο 15 παρ 3 ΣΛΕΕ και το άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων³⁶⁷ κατοχυρώνεται το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, δικαίωμα άρρηκτα συνδεδεμένο με την αρχή της διαφάνειας. Συγκεκριμένα, *«κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης...»*.

³⁶⁵ Schmidt Manfred, 2004, ο.π σελ 279

³⁶⁶ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», (1999/C 329/10), σημείο 5.2.1.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A51999IE0851>

³⁶⁷ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο.π.



Πέρα από την ενίσχυση της διαφάνειας, κομβικό ρόλο αποτελεσματικής συμμετοχής των πολιτών στα ευρωπαϊκά θέματα αποτελεί η ενημέρωση και η επικοινωνία. Σύμφωνα με την Λευκή Βίβλο για μια ευρωπαϊκή πολιτική επικοινωνίας³⁶⁸, «η δημοκρατία ευημερεί όταν οι πολίτες γνωρίζουν τι συμβαίνει και είναι σε θέση να συμμετέχουν πλήρως». Επιπροσθέτως, «η πολιτική επικοινωνίας θα πρέπει να βασίζεται σε διάλογο αυθεντικό μεταξύ των πολιτών και των κέντρων λήψης αποφάσεων και σε ζωντανές πολιτικές συζητήσεις μεταξύ των ίδιων των πολιτών». Περαιτέρω, αναφέρεται πως «η ενημέρωση των πολιτών για την Ευρώπη καθώς και η έκφραση των απόψεων τους για αυτή αποτελούν δικαιώματα».

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναθέτει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης μια σειρά από υποχρεώσεις θέτοντας τον διάλογο και την διαβούλευση στην κορυφή των δημοκρατικών διαδικασιών. Στις πρώτες παραγράφους του άρθρου 11 ΣΕΕ καταγράφονται αυτές οι υποχρεώσεις.

Ι. Διάλογος. Ο διάλογος των πολιτών είναι μια δημοκρατική διαδικασία διαμόρφωσης της κοινής γνώμης η οποία μπορεί να λάβει διάφορες μορφές ανάλογα με τους εμπλεκόμενους φορείς³⁶⁹.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποτελεί τον θεσμικό εκπρόσωπο της οργανωμένης Κοινωνίας Πολιτών στην Ένωση, έχοντας σημειώσει σημαντική πρόοδο αναφορικά με τον διάλογο των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πριν από την Συνθήκη της Λισαβόνας και συγκεκριμένα το 2000 η ΕΟΚΕ θα διατυπώσει τα βασικά χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει ο διάλογος με τους πολίτες.

Σύμφωνα με την γνωμοδότηση που εξέδωσε τότε η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ο διάλογος με τους πολίτες θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από τα εξής³⁷⁰ :

³⁶⁸ Λευκή Βίβλος, COM (2006) 35 τελικό, ο.π., σελ. 2, 4, 17.
https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_el.pdf

³⁶⁹ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, SOC/423, ο.π., σημείο 2.1.

³⁷⁰ Γνωμοδότηση της ΟΚΕ σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», CES811/2000,
https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces811-2000_ac_gr.pdf



1. Κατά κανόνα, όλοι οι φορείς της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών (άρα και οι κοινωνικοί εταίροι) συμμετέχουν στο διάλογο με τους πολίτες.
2. Ο διάλογος με τους πολίτες δεν υποκαθιστά και δεν ανταγωνίζεται τον κοινωνικό διάλογο, δεδομένου ότι οι συμμετέχοντες και οι αρμοδιότητές τους έχουν προσδιοριστεί σαφώς. Ειδικότερα, ο όρος «κοινωνικός διάλογος» αναφέρεται στις διαπραγματεύσεις που διεξάγουν οι κοινωνικοί εταίροι με σκοπό την προώθηση των συμφερόντων των μελών τους.
3. Ο διάλογος με τους πολίτες μπορεί να πραγματοποιηθεί αποκλειστικά μεταξύ των εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών ή μεταξύ αυτών και ενός θεσμικού ή μη ενωσιακού οργάνου. Ο διάλογος αυτός μπορεί να αφορά θέματα είτε οριζόντιου είτε κάθετου χαρακτήρα, δηλαδή μπορεί να είναι είτε γενικός είτε ειδικός.
4. Ο διάλογος με τους πολίτες πρέπει να διαθέτει τις δομές που απαιτούνται για τη διενέργειά του. Το πεδίο αρμοδιότητάς του επικεντρώνεται σε οικονομικά και κοινωνικά θέματα, με εξαίρεση τα θέματα που άπτονται του κοινωνικού τομέα. Επίσης, οι αρμοδιότητές του επεκτείνονται και στο περιβάλλον, στην κατανάλωση, στην ανάπτυξη, στα ανθρώπινα δικαιώματα, στον πολιτισμό, καθώς και σε όποιο άλλο θέμα είναι σημαντικό για την κοινωνία των πολιτών σε όλες τις οργανωτικές μορφές της.
5. Οι συμμετέχοντες στο διάλογο με τους πολίτες οφείλουν επίσης να καταστήσουν γνώστη εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και, κυρίως, στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, τις οργανωτικές διαρθρώσεις και τις μορφές επικοινωνίας της κοινωνίας των πολιτών. Οι χώρες αυτές πρέπει, επίσης, να ενισχυθούν για την υλοποίηση και προαγωγή ανάλογων διαρθρώσεων.

Στη Συνθήκη της Λισαβόνας, θα περιληφθούν αυτολεξεί στα άρθρα 11 παρ. 1 και παρ. 2, οι έννοιες του οριζόντιου και κάθετου διαλόγου, όπως ορίστηκαν από την ΕΟΚΕ στην ως άνω γνωμοδότηση το 2000.

Στο άρθρο 11 παρ 1 ΣΕΕ διατυπώνεται, πως τα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρέπει να «δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε



όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης». Η παράγραφος αυτή στοιχειοθετεί την έννοια του οριζόντιου διαλόγου μεταξύ των αντιπροσωπευτικών ευρωπαϊκών οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών.

Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου πρέπει τα θεσμικά όργανα να «διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την Κοινωνία των Πολιτών», καθιερώνοντας έτσι τον κάθετο δομημένο διάλογο μεταξύ των οργανώσεων της τελευταίας και της Ένωσης.

Περαιτέρω, το 2002 η ΕΟΚΕ διατύπωσε σε γνωμοδότηση της τα κριτήρια που πρέπει να πληροί μια ευρωπαϊκή οργάνωση για να είναι επιλέξιμη³⁷¹:

1. Να υφίσταται μόνιμα σε ενωσιακό επίπεδο,
2. Να διασφαλίζει στα μέλη της άμεση πρόσβαση στην εμπειρογνωμοσύνη και να προβαίνει σε ταχείες και εποικοδομητικές διαβουλεύσεις,
3. Να εκπροσωπεί γενικά ενδιαφέροντα που ανταποκρίνονται στα συμφέροντα της ευρωπαϊκής κοινωνίας,
4. Να απαρτίζεται από οργανώσεις που αναγνωρίζονται σε εθνικό επίπεδο ως αντιπροσωπευτικές των ομάδων τους,
5. Να διαθέτει οργανώσεις που την εκπροσωπούν στα περισσότερα κράτη-μέλη,
6. Να λογοδοτεί στα μέλη της,
7. Να διαθέτει εντολή εκπροσώπησης και να δρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να είναι ανεξάρτητη ιδιαίτερα από οικονομικής άποψης και όσον αφορά τις δομές λήψης αποφάσεών της.

II. Διαβούλευση. Σύμφωνα με τον J. Habermas, η Διαβούλευση ενεργοποιεί το «κλειδί για τη δημοκρατική γένεση του δικαίου», τη σύμπραξη των δύο μορφών λαϊκής κυριαρχίας: της νομικά θεσμοποιημένης και της μη³⁷².

³⁷¹ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - μια Λευκή Βίβλος», CES 57/2002, σημείο 4.2.4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>

³⁷² Ibid



Η πρώτη, αφορά τη σύμφωνη με το κράτος δικαίου, φιλελεύθερη διαμόρφωση πολιτικής βούλησης και γνώμης στο κοινοβούλιο και τα δικαστήρια. Η δεύτερη, η μη θεσμοποιημένη, αφορά μια γνήσια, μη αποδυναμωμένη δημόσια σφαίρα που στηρίζεται σε μια λειτουργούσα αστική κοινωνία, κυρίως σε εθελοντικά δημιουργημένες, μη κυβερνητικές και μη οικονομικές ενώσεις και οργανώσεις στη σφαίρα της «κοινωνίας των πολιτών», στην οποία υπάρχει μια κοινή πίστη, με την έννοια μιας κοινότητας εμπειριών, αναμνήσεων και επικοινωνίας³⁷³.

«Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη» (άρθρο 11 παρ 3)

Ο όρος «διαβούλευση» προσδιορίζει τις διαδικασίες εκείνες μέσω των οποίων η Επιτροπή επιθυμεί να συγκεντρώσει τις συνεισφορές των εξωτερικών ενδιαφερομένων μερών για τη διαμόρφωση της πολιτικής πριν λάβει απόφαση³⁷⁴.

Η ευρεία διαβούλευση για την Επιτροπή δεν αποτελεί νέα πρακτική, έχοντας μακρά παράδοση διαβουλεύσεων με τα ενδιαφερόμενα, εκτός των οργάνων μέρη, κατά την εκπόνηση των πολιτικών της³⁷⁵. Ειδικότερα, ο τρόπος διεξαγωγής των διαδικασιών της διαβούλευσης έχει αλλάξει τόσο ώστε μπορεί να γίνεται λόγος για περιόδους/γενιές διαβούλευσης³⁷⁶.

Κατά την περίοδο ανάπτυξης της οικονομικής κοινότητας, η Επιτροπή ευρισκόμενη σε κατάσταση αναζήτησης συνεργατών που θα αψηφούσαν την περιστασιακή αντίσταση των εθνικών κυβερνήσεων. Έτσι, βασιζόταν σε ακαδημαϊκούς και

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου - Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή», COM (2002) 704 τελικό, σελ. 17.
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/EL/1-2002-704-EL-F1-1.Pdf>

³⁷⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2002) 704 τελικό, ο.π., σελ. 3.

³⁷⁶ Quittkat Christine and Kohler-Koch Beate (2013), Involving civil society in EU governance: The consultation regime of the European Commission, De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society, Oxford, Oxford University Press, σελ. 43-47.



εμπειρογνώμονες του επιχειρηματικού τομέα, παρεχόμενους από διάφορες ομάδες συμφερόντων³⁷⁷.

Η πρώτη γενιά διαβουλεύσεων (1960-1980) χαρακτηρίζεται από μια ιεραρχική σχέση της Επιτροπής και των οργανώσεων όπου και καθιερώθηκε μια ανεπίσημη συνεργασία ιδίως με οικονομικούς παράγοντες. Την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας θα ακολουθήσει μια συμπερίληψη ενός ευρύτερου φάσματος επιχειρηματικών και επαγγελματικών ενώσεων με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις να αποτελούν επίσης μια σημαντική επαφή για κοινωνικά θέματα³⁷⁸.

Η δεύτερη γενιά διαβουλεύσεων, (1980-2000) χαρακτηρίζεται από την εμφατική υποστήριξη της Επιτροπής για την καθιέρωση του κοινωνικού διαλόγου στο ενωσιακό επίπεδο καθώς και για την εισαγωγή της «αρχής της εταιρικής σχέσης» για ορισμένους τομείς πολιτικής. Με αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή προέβαινε σε μια επαναξιολόγηση των οργανώσεων με τις οποίες θα ανέπτυσσε εταιρική σχέση, βέβαια η διαβούλευση ακόμα και μετά την επαναξιολόγηση είχε τον χαρακτήρα μιας συνεργασίας «μετά από πρόσκληση», αφού η απόφαση για τους τομείς πολιτικής, τα θέματα, τις ενώσεις με τις οποίες θα διαβουλευόταν ή θα ανέπτυσσε εταιρική σχέση ήταν ξεκάθαρα στα χέρια της Επιτροπής³⁷⁹.

Η τρίτη γενιά διαβουλεύσεων, από το 2000, δίδει μεγάλη έμφαση στη σημασία της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Αυτή εκφράζεται με την πρόθεση της Επιτροπής προς επέκταση της εταιρικής σχέσης στην Κοινωνία των Πολιτών. Η αλλαγή αυτή γίνεται αντιληπτή από την εισαγωγή της αρχής της συμμετοχικής δημοκρατίας, αρχικά στο σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης και έπειτα στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Επιπρόσθετα, ακόμα και η χρησιμοποιούμενη ορολογία αποτελεί ένδειξη της αλλαγής στις σχέσεις της Επιτροπής με την ΚτΠ. Συγκεκριμένα ενώ αρχικά χαρακτηρίζονταν αυτές ως «ομάδες ειδικών συμφερόντων», στην συνέχεια ως «μη

³⁷⁷ Quittkat C.- Kohler-Koch B. (2013), ο.π., σελ.. 43.

³⁷⁸ Quittkat C.- and Kohler-Koch B. (2013), ο.π., σελ.. 43, 46, 47.

³⁷⁹ Quittkat C.- and Kohler-Koch B. (2013), ο.π., σελ. 44, 46, 47.



κυβερνητικές οργανώσεις» καταλήγουν να χαρακτηρίζονται ως «Κοινωνία των Πολιτών»³⁸⁰.

Με στόχο τη διασφάλιση της δέουσας διαβούλευσης με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, η Επιτροπή με την Ανακοίνωση της το 2002³⁸¹ καθόρισε τις αρχές που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις της με τα ενδιαφερόμενα μέρη, ήτοι:

1. Συμμετοχή,
2. Διαφάνεια,
3. Λογοδοσία,
4. Αποτελεσματικότητα, Συνοχή
5. Καθώς και μια δέσμη ελάχιστων προδιαγραφών που πρέπει να διέπουν τη διεξαγωγή των διαβουλεύσεων:
 - i. Ο σαφής προσδιορισμός του περιεχομένου της διαδικασίας διαβούλευσης,
 - ii. Η δυνατότητα των ενδιαφερομένων μερών προς έκφραση των απόψεων τους.
 - iii. Η δημοσίευση της Επιτροπής προς κάλυψη όλων των ομάδων-στόχων. Αυτό επιτυγχάνεται ιδίως μέσω της δικτυακής πύλης «Η φωνή σας στην Ευρώπη», το ενιαίο σημείο πρόσβασης της Επιτροπής για τη διαβούλευση,
 - iv. Ο επαρκής χρόνος στους συμμετέχοντες για τις απαντήσεις (8 εβδομάδες για ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις),
 - v. Η παροχή βεβαίωσης παραλαβής και επαρκούς ανάδρασης.

Όταν οι αρχές και προδιαγραφές αυτές τηρούνται πραγματικά η διαβούλευση ανάγεται σε σημαντικότατο εργαλείο συμμετοχής συμβάλλοντας τόσο στην ποιοτική βελτίωση των πολιτικών όσο και στην ενίσχυση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών και του κοινού εν γένει. Περαιτέρω, οι διαδικασίες

³⁸⁰ Quittkat C.-Kohler-Koch B. (2013), ο.π., σελ.. 46-47.

³⁸¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2002) 704 τελικό, ο.π.

διαβούλευσης που εφαρμόζονται από την Επιτροπή, με την διαφάνεια και συνοχή που τις χαρακτηρίζουν, επιτρέπουν όχι μόνο την ευρύτερη συμμετοχή του κοινού αλλά περισσότερες δυνατότητες ελέγχου των δραστηριοτήτων της Επιτροπής από τον νομοθέτη (π.χ. κοινοποιώντας έγγραφα που συνοψίζουν τα αποτελέσματα της διαδικασίας διαβούλευσης)³⁸².

6.3.3 Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια

Ουσιώδες για την ενωσιακή έννομη τάξη και την συμμετοχική δημοκρατία είναι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, ή ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Θεσμός που εισήχθη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αποτελεί το σημείο μεταβολής του καθαρά οικονομικο-κεντρικού χαρακτήρα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Σηματοδοτώντας τη μετάβαση από τον Marktbürger στον Unionsbürger, ο θεσμός της ιθαγένειας έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς, δεν συμπίπτει μόνο με την ενοποίηση των κρατών-μελών για την εφαρμογή κοινών πολιτικών αλλά, διαμορφώνει ένα οργανισμό με χαρακτηριστικά όπου «η ιδέα της Ευρώπης των πολιτών» λαμβάνει ένα ιδρυτικό και συνταγματικό χαρακτήρα³⁸³.

Ο θεσμός της ιθαγένειας, εξασφαλίζει στον πολίτη της Ένωσης συγκεκριμένα, πραγματικά οφέλη. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται η απαγόρευση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας (άρθρο 18 ΣΛΕΕ), τα δικαιώματα του άρθρου 20 παρ 2 ΣΛΕΕ πολλά εκ των οποίων κατοχυρώνονται και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας ανήχθη σε πρωτογενές δεσμευτικό δίκαιο και στο ίδιο το σώμα της Συνθήκης.

Η σύλληψη της ιθαγένειας της Ένωσης ευνοεί μια αντίληψη των πολιτών ως φορέων δικαιωμάτων παρέχοντας τους προστασία έναντι των δημοσίων αρχών, καθώς και ένα πεδίο συμμετοχής στην διαδικασία παραγωγής πολιτικών. Βέβαια, αυτή δεν καταφέρνει να δημιουργήσει μια σταθερή σχέση μεταξύ των πολιτών και της άσκησης των πολιτικών τους δικαιωμάτων και του δημοκρατικού βίου της

³⁸² Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2002) 704 τελικό, ο.π., σελ. 5.

³⁸³ Mangiameli S. (2013), ο.π., σελ. 136.



Ένωσης³⁸⁴. Η ιδιότητα, λοιπόν, του πολίτη απαιτεί νέα ερείσματα ώστε να αναζωπυρώσει την δυναμική της ευρωπαϊκή ενοποίησης³⁸⁵.

Προς ενίσχυση της δημοκρατικής συμμετοχής του πολίτη της Ένωσης, η Επιτροπή όρισε το 2013 «Ευρωπαϊκό έτος πολιτών» με την παράλληλη ενημέρωση για τα δικαιώματά τους. Περαιτέρω, για τη συμμετοχή των πολιτών και την ουσιαστική προσέγγιση τους με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, η Συνθήκη της Λισαβόνας, εισήγαγε το δικαίωμα της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών» όπως ονομάστηκε αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα της νέας αρχιτεκτονικής της συμμετοχικής δημοκρατίας και συνιστά πράγματι το επιστέγασμα του άρθρου 11 ΣΕΕ.

Το δικαίωμα αυτό σε άμεση συνάρτηση με την ιδιότητα του πολίτη, αποτελεί ένα νέο δικαίωμα που προστίθεται στα δικαιώματα της ιθαγένειας της Ένωσης. Αυτό, είναι ικανό να ενισχύσει ουσιαστικά τον διάλογο μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών και την επίτευξη κοινών στόχων, με πρωτοβουλίες που θα λαμβάνονται από την «βάση». Το δικαίωμα αυτό, συνδράμει στην ανάπτυξη μια υπερεθνικής πολιτικής συνείδησης και σταδιακά στην δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δήμου, μιας ευρωπαϊκής δημοσίας σφαίρας. Βέβαια, βασική προϋπόθεση της επίτευξης της τελευταίας είναι η ουσιαστική πληροφόρηση των πολιτών για τα δικαιώματά τους, ώστε να μπορέσει η συμμετοχή των πολιτών να βαίνει συνεχώς αύξουσα³⁸⁶.

6.4 Το μέλλον της ΕΕ

Σήμερα, το ενωσιακό μόρφωμα βιώνει πέρα από κάθε αμφιβολία μια περίοδο έντονων δοκιμασιών. Η κρίση της ευρώ-ζώνης, το εντεινόμενο κλίμα αστάθειας που δημιουργείται στα σύνορά της, η προσφυγική κρίση και η άνοδος του ευρώ-σκεπτικισμού, αποτελούν σημαντικές προκλήσεις, οι οποίες, επηρεάζουν και θα επηρεάσουν σε σημαντικό βαθμό την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

³⁸⁴ Closa Montero Carlos (2007), *Constitutional Prospects of European Citizenship And New Forms of Democracy*, Genesis and destiny of the European Constitution, Bruxelles, Bruylant, σελ.1052.

³⁸⁵ Θεοδωρίδης Π. και Μαντζούφας Π. (1998), Έθνος και ευρωπαϊκή ιθαγένεια: Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη, Το Σύνταγμα (ΤοΣ) (2): σελ. 290.

³⁸⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη στην πράξη: προαγωγή του ευρωπαϊκού πολιτισμού και της πολυμορφίας μέσω των προγραμμάτων για τη νεολαία, τον πολιτισμό, τον οπτικοακουστικό τομέα και τη συμμετοχή των πολιτών», COM (2004) 154 τελικό, σελ. 2, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0154:FIN:EL:PDF>



Παρ' όλες τις αλλαγές που έφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας και έχουν μεσολαβήσει μέχρι σήμερα, η δημοκρατία στη Ευρώπη, μοιάζει να μην έχει κερδίσει την εμπιστοσύνη όλων.

Μερίδα των αναλυτών που θέτουν κριτήρια κοινοβουλευτικής δημοκρατίας επικεντρώνονται στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης, εξετάζοντας τους μηχανισμούς δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας των Ευρωπαϊκών θεσμών και τη διαφάνεια των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων. Αν και πολύ λιγότερο από ό,τι στο παρελθόν, θεωρούν πως ακόμα και σήμερα το Συμβούλιο υπερτερεί έναντι του ΕΚ ενώ οι σημαντικότερες αποφάσεις λαμβάνονται μέσω της διαπραγμάτευσης πολιτικών/τεχνοκρατικών ελίτ και όχι ενός δημοσίου πολιτικού διαλόγου.³⁸⁷

Για αυτούς που επικεντρώνονται στην αποδοτικότητα του συστήματος από την άλλη δεν αναγνωρίζουν δημοκρατικές ελλείψεις. Κάποιοι τομείς πολιτικής μπορούν να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα μακριά από τις παραδοσιακές μορφές συμμετοχής, ελέγχου και λογοδοσίας. Σύμφωνα με αυτή την θέση η δημοκρατία σε ένα πολιτικό σύστημα κρίνεται εκ των αποτελεσμάτων (το «δίκαιο» ή ορθό των πολιτικών επιλογών) και όχι από τη διαδικασία μέσω της οποίας λαμβάνονται αυτές (ουσιαστική δημοκρατία – substantive democracy)³⁸⁸.

Περαιτέρω, αν η ΕΕ αξιολογείται βάσει των αποτελεσμάτων και τον βαθμό ικανοποίησης των αιτημάτων διαφόρων κοινωνικών ομάδων τότε παρατηρείται μέχρι και πλεόνασμα δημοκρατίας³⁸⁹. Ο πλουραλισμός του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι αν μη τι άλλο η πεμπτουσία της ΕΕ. Το σύστημα λήψης αποφάσεων χαρακτηρίζεται από συναίνεση και πλήθος δικλείδων ασφαλείας (check and balances) ενώ παράγει σε μεγάλο βαθμό υπερ-πλειοψηφικά αποτελέσματα (supermajoritarian rules).³⁹⁰

³⁸⁷ Dahl R. A “On Democracy” (1998) εκδ New Haven , Yale University Press, 1998 σελ 115

³⁸⁸ Dahl R. A (1998) ο.π., σελ 116

³⁸⁹ Lord C.,(2000) legitimacy, democracy and the EUQ When abstract questions become practical policy problems, one Europe or Several?, Policy Papers, σελ 8

³⁹⁰ Ibid



Παρά την όποια θεώρηση επιλέξουμε για να εξετάσουμε την δημοκρατικότητα της ΕΕ, αυτή δεν κατάφερε να κάνει τους Ευρωπαϊκούς λαούς να νιώσουν πως οργανώνονται υπό μια κρατική οντότητα. Κάτι τέτοιο απαιτεί πολλά περισσότερα από μια απλά επιτυχημένη και αποτελεσματική οικονομία. Απαιτεί ιδεολογία, απαιτεί την επιστροφή του πολιτικού, ένα έλλειμμα το οποίο όμως παρατηρείται παγκοσμίως.

Τα μοντέλα δημοκρατίας που προτείνονται παρακάτω παρουσιάζονται σε μια προσπάθεια αποτύπωσης των πιθανών κατευθύνσεων που μπορεί να λάβει η Ένωση αντιμετωπίζοντας το φερόμενο δημοκρατικό της έλλειμμα. Περιλαμβάνονται, τόσο η περίπτωση μια συστηματικής συρρίκνωσης του ενωσιακού συστήματος, προτείνοντας μια ανασύσταση της δημοκρατίας μέσα από ένα σύστημα ελεγχόμενης δημοκρατίας³⁹¹, όσο και αυτή της περαιτέρω ενοποίησης, μια ανασύσταση της δημοκρατίας μέσα από την εγκαθίδρυση ενός πολυεθνικού ομοσπονδιακού κράτους³⁹².

6.4.1 Προς μια Ελεγχόμενη Δημοκρατία

Για το μοντέλο αυτό, η δημοκρατία είναι άμεσα συνδεδεμένη με το έθνος κράτος. Σύμφωνα με αυτό με τα κράτη μέλη της Ένωσης αποτελούν κυρίαρχες οντότητες εκ των οποίων πηγάζει η τελευταία. Η θεσμική διαμόρφωση της Ένωσης θα πρέπει να γίνει κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται η κυριαρχία των κρατών μελών επί των θεσμικών οργάνων παραμένοντας παράλληλα τα βασικά οχήματα για την εξασφάλιση της αυτονομίας.

Η υπόθεση πίσω από το μοντέλο αυτό είναι η μεταβίβαση αρμοδιότητας των κρατών-μελών στην Ένωση, η οποία μπορεί να ανακληθεί και πρέπει να συνδυάζεται με ένα ισχυρό σύστημα ελέγχων από τα κράτη-μέλη, προς διασφάλιση ότι αυτά παραμένουν η πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ.

Τα κράτη-μέλη θα εγκρίνουν τη δράση της Ένωσης, περιορίζοντας και οριοθετώντας το φάσμα των δραστηριοτήτων της. Αυτό θα γίνεται από τις διατάξεις

³⁹¹ Eriksen Erik O. and Fossum John E. (2012), ο.π., σελ.. 22-25, 35-36.

³⁹² Eriksen Erik O. and Fossum John E. (2012), ο.π., σελ.. 25-28, 35-36.



που θα προβλέπονται στις Συνθήκες καθώς και σειράς θεσμών που θα επιτρέπουν στα κράτη-μέλη, την άσκηση βέτο/αρνησικυρίας. Το μοντέλο αυτό θεωρείται ένας τρόπος αντιμετώπισης των προβλημάτων δημοκρατικής νομιμοποίησης μέσα από την δημιουργία ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων υπόλογα στα εθνικά δημοκρατικά συστήματα.

Βασικός σκοπός και πηγή νομιμοποίησης της ΕΕ θα αποτελεί η ικανότητα παραγωγής ουσιαστικών αποτελεσμάτων με κριτήριο την κατά Pareto αρχή αριστοποίησης. Σύμφωνα, λοιπόν, με αυτή την αρχή θα επιλέγονται εκείνες οι πολιτικές αποφάσεις όπου θέτουν τουλάχιστον ένα μέρος σε καλύτερη θέση χωρίς παράλληλα να θέτουν κάποιο άλλο σε χειρότερη. Αυτή η επιλογή των μη ασύμφορων πολιτικών αποφάσεων θα αποτελεί τη νομιμοποιητική βάση των διεθνών διαπραγματεύσεων.

Περαιτέρω, η δυνατότητα χρήσης βίας/εξαναγκασμού δεν θα βρίσκεται στα χέρια της Ένωσης. Στρατός και αστυνομία θα ελέγχονται μόνο από τα κράτη-μέλη με τις αρμοδιότητες της Ένωσης να περιορίζονται στην λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας θα υπόκειται αυστηρά στις προτιμήσεις των κρατών μελών όπως και όποια άλλη μορφή ανάληψης κοινής δράσης σε άλλους τομείς πολιτικής πέρα αυτόν της ενιαίας αγοράς. Επιπλέον, η φορολογική βάση θα είναι περιορισμένη και θα βασίζεται στις συνεισφορές των κρατών μελών δίχως η Ένωση να διαθέτει ανεξάρτητη εξουσία φορολόγησης. Τα κράτη-μέλη θα μπορούν να καθορίζουν αυτόνομα την φορολογική και αναδιανεμητική πολιτική που θα ακολουθούν εντός της επικράτειας τους.

Το μοντέλο αυτό της Ένωσης με κράτη-μέλη «Κυρίαρχους των Συνθηκών», αποτελεί μια συμβατική τάξη, ένα μοναδικό είδος διεθνούς οργανισμού/συστήματος, με μόνη πηγή νομιμοποίησης του τα τελευταία.

Μια Ένωση του μοντέλου της ελεγχόμενης δημοκρατίας, θα περιλαμβάνει Κοινοβούλιο, του οποίου όμως ο ρόλος θα περιορίζεται σε μια οριοθετημένη ελεγκτική λειτουργία. Θα χάσει μέρος των λειτουργιών που κατέχει, ενώ τα υπόλοιπα υπερεθνικά όργανα της Ένωσης, ένα δικαστήριο και ένα εκτελεστικό όργανο, θα βοηθούσαν τα κράτη μέλη και τα κοινοβούλια τους, να εποπτεύουν και να ελέγχουν την δράση της Ένωσης.



Ο έλεγχος αυτός υπέρ των κρατών μελών, θα προσέφερε ένα φόρουμ ανάδειξης πληροφοριών για τις δράσεις της Ένωσης, τη σύσταση επιτροπών ελέγχου και τη συμμετοχή άλλων φορέων για την εξέταση συγκεκριμένων πτυχών των δραστηριοτήτων της Ένωσης καθώς και τη συμμετοχή φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών. Οι θεσμοί αυτοί, θα ήταν ικανοί να κρατούν υπόλογα τα υπερεθνικά όργανα λήψης αποφάσεων αποκλείοντας τα συνταγματικά από το να νομιμοποιούν, να εγκρίνουν νομοθεσία και να επεκτείνουν τις αρμοδιότητες της Ένωσης.

Η σημερινή ΕΕ, απέχει πολύ από ένα τέτοιο μοντέλο που θα απαιτούσε σημαντική συρρίκνωση του συστήματος της. Συγκεκριμένα, μια τέτοια ανασύσταση περιλαμβάνει την άρση του μεγαλύτερου μέρους της έννομης τάξης της ένωσης, όπως και του προστατευτικού μηχανισμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των περιορισμών επιθετικού εθνικισμού, καθιερωμένων από την μεταπολεμική περίοδο. Παράλληλα, η συρρικνωμένη αυτή τάξη θα απεμπολούσε την ικανότητα να λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις, όπως αυτές βάσει της αρχής της πλειοψηφίας και των δικαστικών αποφάσεων, μη μπορώντας να επιλύσει βαθιές συγκρούσεις ή/και να ανακατανείμει πόρους.

Το αποτέλεσμα για τις δημοκρατικές ελλείψεις της Ένωσης θα άλλαζε από την αντίθετη κατεύθυνση. Μέσα στην νέα συρρικνωμένη τάξη, η εσωτερική δημοκρατία των κρατών-μελών θα μπορούσε να ισχυροποιηθεί, εφόσον οι τυπικές προϋποθέσεις για την κυριαρχία θα θέτονταν εκ νέου. Από την άλλη όψη όμως, τα κράτη θα είχαν περιορισμένο έλεγχο σε ό,τι αφορά τους εξωτερικούς παράγοντες, οι οποίοι διαμορφώνουν το εύρος και την ελευθερία της δράσης τους, καθώς η αντιστοιχία μεταξύ των πραγματικών φορέων λήψης των αποφάσεων και των αποδεκτών θα μειωνόταν σημαντικά.

Συνολικά γίνεται αντιληπτό, πως με το εν λόγω μοντέλο η Ένωση θα αποτελεί ένα λειτουργικό σύστημα προς αντιμετώπιση των προβλημάτων που τα εθνικά κράτη δεν μπορούν να διευθετήσουν με την ανεξάρτητη δράση τους. Όμως η ποιότητα της εθνικής δημοκρατίας δεν «κινείται» ανεξάρτητα από τις εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Με δεδομένο το γεγονός αυτό, το 2ο μοντέλο θα προτείνει μια ανασύσταση της Ένωσης προς την κατεύθυνση της εδραίωσης της δημοκρατίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, την ανασύσταση σε πολιτεία.

6.4.2 Προς μια Ομοσπονδιακή Πολυεθνική Δημοκρατία

Μια νομικά ολοκληρωμένη κοινότητα, δικαιολογείται μόνο όταν οι νόμοι της θεσπίζονται σωστά και τα δικαιώματα παρέχονται ισότιμα. Το δημοκρατικό συνταγματικό κράτος αποτελεί το σχήμα κοινότητας, που μέσω της άμεσης νομιμοποίησης και κατοχής ιδίων μέσων εξαναγκασμού, επιτυγχάνεται ακριβώς αυτό. Ένα ομοσπονδιακό κράτος μπορεί να ισχυριστεί άμεση νομιμοποίηση και εδραίωση αυτής με νομικά δεσμευτική μορφή, ενισχύοντας την αυτονομία, την λογοδοσία αλλά και μειώνοντας παράλληλα την αναντιστοιχία που παράγουν η παγκοσμιοποίηση και η πολύπλοκη αλληλεξάρτηση.

Μια νομικά ολοκληρωμένη τάξη, θεμελιωμένη κρατικά, βασίζεται στην ύπαρξη αισθημάτων κοινού πεπρωμένου και προέλευσης, μετατρέποντας του πολίτες της σε συμπατριώτες. Στην ΕΕ, η πολυεθνικότητα που την χαρακτηρίζει, απαιτεί μια τροποποίηση του ομοσπονδιακού μοντέλου, η οποία θα δίνει βάση στην παράλληλη οικοδόμηση του έθνους στο επίπεδο της ΕΕ, με την οικοδόμηση του κράτους στο επίπεδο του κράτους-μέλους. Η τροποποιημένη αυτή εκδοχή θα συνιστά ένα πολυεθνικό ομοσπονδιακό ευρωπαϊκό κράτος.

Επιδιώξεις αυτό-κυβέρνησης και σχέδια οικοδόμησης έθνους μέσα στον ευρωπαϊκό χώρο, είναι ζητήματα που θα πρέπει η παραπάνω οντότητα να συντονίσει κατά τον θεσμικό της σχεδιασμό. Για το μοντέλο αυτό δεν απαιτείται μια κάποια ενιαία εθνική ταυτότητα ως βασική προϋπόθεση του δημοκρατικού συνταγματικού κράτους. Αντίθετα, θέτει ως τέτοια την αφοσίωση/δέσμευση των πολιτών, αφοσίωση μια μορφής ενός συνταγματικού πατριωτισμού. Αυτός, ως νομιμοφροσύνη σε πολιτικούς όρους εξαρτάται από την εγκυρότητα των νομικών κανόνων, την αιτιολόγηση των πολιτικών που εφαρμόζονται καθώς και την σύμφωνη με τις αρχές του κράτους δικαίου άσκηση της εξουσίας.

Εντός του πολυεθνικού μοντέλου δημοκρατίας, η ΕΕ θα διακρίνεται από μια δέσμευση για άμεση νομιμοποίηση, η οποία θα έχει ως βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα, την αντιπροσώπευση, τις διαδικασίες σχηματισμού γνώμης καθώς και ενός πανευρωπαϊκού διαλόγου. Επομένως, οι δομικές και συνταγματικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, καθώς και τα μέτρα εξαναγκασμού που απαιτούνται για την επιβολή των κανόνων και την εφαρμογή των πολιτικών, θα πρέπει να



θεσμοθετηθούν και στο ευρωπαϊκό επίπεδο διακυβέρνησης και σε αυτό των κρατών μελών.

Για να μπορέσει το μοντέλο αυτό να πραγματοποιηθεί θα πρέπει να τεθεί ένα σύνολο κριτηρίων που θα καθόριζαν ποιοι είναι Ευρωπαίοι, ώστε να δημιουργηθεί η απαιτούμενη κοινωνική βάση και το αίσθημα του «εμείς» για κοινωνική δράση, ρυθμιστικά και αναδιανεμητικά μέτρα, για κοινή ευρωπαϊκή πολιτική και πολιτική ασφάλειας.

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα αποτελεί και αναγνωρίζεται ως κυρίαρχο κράτος βάσει του διεθνούς δικαίου. Όχι μόνο θα διαθέτει δυνάμεις άσκησης βίας με σκοπό τον εδαφικό έλεγχο και την προστασία της εθνικής κυριαρχίας, αλλά θα μπορεί να λαμβάνει αναδιανεμητικά μέτρα, θα διαθέτει ανεξάρτητη δημοσιονομική πολιτική καθώς και ικανότητα φορολόγησης. Τα κράτη-μέλη από την άλλη θα διαθέτουν αστυνομικές δυνάμεις, αναδιανεμητικά μέσα καθώς και την εξουσία να φορολογούν. Περαιτέρω, σε όλα τα επίπεδα θα υπάρχουν εκλεγμένα αντιπροσωπευτικά όργανα με τις αρμοδιότητες τους να οριοθετούνται από το υφιστάμενο Σύνταγμα, ενώ θα υπάρχει και μια πανευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα.

Γίνεται αντιληπτό, πως προκειμένου η ΕΕ να λειτουργήσει ως ομοσπονδιακή πολυεθνική δημοκρατία θα πρέπει να ανασυσταθεί σε πολιτεία. Αυτό επιβάλλει αυξημένες αρμοδιότητες αλλά και θεσμική αναμόρφωση που θα συμπεριλαμβάνει την δημιουργία άμεσων αντιπροσωπευτικών συνδέσμων με τους πολίτες σε όλους τους σχετικούς λειτουργικούς τομείς. Παρά την πραγματική ικανότητα του μοντέλου, εγκαθίδρυσης μια ευρωπαϊκής δημοκρατίας σύμφωνης με τα κριτήρια της αυτονομίας και λογοδοσίας, η πραγματοποίησή του κρίνεται σχεδόν ανέφικτη, καθώς απαιτεί την συγκατάθεση του κάθε κράτους μεμονωμένα. Η εμπειρία της Συνταγματικής Συνθήκης, των δημοψηφισμάτων και οι «παραχωρήσεις» της Συνθήκης της Λισαβόνας (σε σχέση με το κείμενο της Συνταγματικής) αποδεικνύουν πως ένα τέτοιο εγχείρημα θα συναντήσει σθεναρή αντίσταση.

Συμπεράσματα

Στα κεφάλαια που προηγήθηκαν, έγινε μια έρευνα τόσο της ενωσιακής οργανωτικής δομής όσο και μια καταγραφή των δημοκρατικών ελλειμμάτων της ΕΕ. Αυτά, σε γενικές γραμμές θεωρούνται:



1. Η ασαφής διάκριση της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας,
2. Η έλλειψη ενός πλήρως νομιμοποιημένου οργάνου, που θα ασκεί τη νομοθετική εξουσία και τον αποτελεσματικό δημοκρατικό έλεγχο της εκτελεστικής,
3. Η αδιαφάνεια και η μυστικότητα που συνήθως χαρακτηρίζουν τη λειτουργία των ενωσιακών οργάνων,
4. Η μη άμεση νομιμοποίηση του έτερου νομοθετικού οργάνου, του Συμβουλίου των υπουργών, το οποίο αντλεί τη νομιμοποίησή του έμμεσα από τις δημοκρατικές κυβερνήσεις των κρατών-μελών,
5. Η πολυπλοκότητα της διαδικασίας με την οποία συμμετέχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
6. Η μυστικότητα και αδιαφάνεια του γραφειοκρατικού συστήματος που διέπει τη λειτουργία του θεσμικού οικοδομήματος της Ένωσης³⁹³.

Όπως παρουσιάστηκε, ο προσδιορισμός της θεσμικής δομής και της όλης δημοκρατικής λειτουργίας της ΕΕ αποτελεί δύσκολο εγχείρημα. Η ενωσιακή θεσμοθεσία, δεν μοιάζει με κανένα υπάρχον πρότυπο πολιτειακής οργάνωσης, καθιστώντας δυσχερή τον χαρακτηρισμό της. Η αναπόφευκτη αλληλεξάρτηση της ενωσιακής με τις εθνικές έννομες τάξεις δημιουργεί ερωτηματικά, ιδίως σε σχέση με τη νομιμοποίηση των ενωσιακών θεσμών και τη λειτουργία της δημοκρατικής αρχής³⁹⁴.

Συγκρινόμενη με τις εθνικές έννομες τάξεις, η ΕΕ έχει όντως σημαντικά δημοκρατικά ελλείμματα. Μια τέτοια όμως παραδοχή θα αδικούσε αλήθεια την Ένωση καθώς έχει την τάση να πραγματοποιείται μια σύγκριση με τα δεδομένα του έθνους-κράτους. Όντως, η κρατούσα θεωρία προσεγγίζει το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ, μέσα κυρίως από στερεότυπες μεταθέσεις από

³⁹³ Παπαγιάννης Δονάτος (2016), ο.π., σελ. 95-97.

³⁹⁴ Γιαταγάνας Ξενοφών (2009), Υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Μια συζήτηση σε εξέλιξη, Ευρωπαϊών Πολιτεία (2): σελ. 345.



το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο και με βάση μια συγκεκριμένη εκδοχή της δημοκρατίας, την αντιπροσωπευτική δημοκρατία³⁹⁵.

Απαραίτητο για τον προσδιορισμό του βαθμού ελλείμματος της δημοκρατίας στην ΕΕ είναι η επιλογή της σταθεράς της σύγκρισης³⁹⁶. Αν ως μέτρο σύγκρισης προεπιλεγθεί το κράτος, τότε προφανώς το αποτέλεσμα θα είναι μια δημοκρατικά ελλειμματική Ένωση. Όμως, η Ένωση δεν είναι κράτος και ως εκ τούτου το προεπιλεγέν μέτρο σύγκρισης την αδικεί, αφού συγκρίνονται ανόμοια. Αν, αντίθετα, η Ένωση συγκριθεί με διεθνείς οργανισμούς οποιασδήποτε μορφής, τότε εύκολα διαπιστώνεται περίσσειμα και όχι έλλειμμα δημοκρατίας³⁹⁷.

Με μέτρο σύγκρισης την ιδιαίτερη φύση της Ένωσης, το συμπέρασμα για την δημοκρατική ποιότητα της ΕΕ καταλήγει θετικό. Η Ένωση είναι επαρκώς νομιμοποιημένη ούσα ένας πρωτόγνωρος υπερεθνικός οργανισμός. Παράδειγμα του πρωτόγνωρου και του μη συγκρίσιμου με την δημοκρατική ποιότητα των εθνικών κρατών, είναι η ενωσιακή έλλειψη του κανόνα “one man one vote”. Αν ο θεμελιώδης αυτός δημοκρατικός κανόνας καθόριζε π.χ. την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η επιρροή των μικρών κρατών στον συν ορισμό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα είχε σχεδόν εξαφανιστεί. Παραδόξως λοιπόν, το δημοκρατικό αυτό έλλειμμα της Ένωσης μπορεί να είναι δημοκρατικό.

Περαιτέρω, δεν θα πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός, ότι η διαδικασία λήψης των αποφάσεων από ενωσιακά όργανα εμπεριέχει πολύ μεγαλύτερη διαφάνεια από αντίστοιχες διαδικασίες στα κράτη-μέλη³⁹⁸.

Παράδειγμα εδώ μπορεί να αποτελέσει η περίπτωση της ελληνικής νομοθετικής διαδικασίας. Στην Ελλάδα ψηφίζονται αντιφατικές ή και εντελώς αντικρουόμενες ρυθμίσεις νόμων για το ίδιο ζήτημα. Εκδίδονται υπουργικές εγκύκλιοι που αναιρούν το περιεχόμενο νόμων. Ψηφίζονται ρυθμίσεις που είναι αντίθετες προς το ευρωπαϊκό

³⁹⁵ Σκανδάμης Νίκος (2009), ο.π., σελ. 308-309

³⁹⁶ Παπαγιάννης Δονάτος (2016), ο.π., σελ. 260.

³⁹⁷ Εισήγηση καθ. Δονάτου Παπαγιάννη με θέμα: “Υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ;” σε Συνέδριο Έδρας Jean Monnet Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Δημοκρατία και Ισότητα στην ΕΕ, 07.04.2014, <http://donpapagiannis.blogspot.com/2014/04/blog-post.html>

³⁹⁸ Παπαγιάννης Δ. (2016) ο.π., σελ 260.



κεκτημένο ή θεμελιώδεις διεθνείς συμβάσεις τις οποίες έχει υπογράψει η χώρα. Ψηφίζονται νόμοι γεμάτοι συντακτικά ή γραμματικά λάθη, κακά ελληνικά, ή με εξώφθαλμα λανθασμένη χρήση της νομικής ορολογίας³⁹⁹.

Ενδεικτικό των παραπάνω πρακτικών αποτελεί, τα τελευταία χρόνια ένας στους δέκα πολιτικά ενδιαφέροντες νόμους ψηφίζονται με τη διαδικασία του κατεπείγοντος. Πρακτικά, αυτό έχει ως αποτέλεσμα να⁴⁰⁰:

1. Μειώνεται στο ελάχιστο αν όχι να καθίσταται αδύνατη η συνολική μελέτη των διατάξεων από έναν βουλευτή καθώς επίσης να γίνεται αποσπασματικά δίχως κάποιος να έχει τη συνολική εικόνα,
2. Μην προλαβαίνει να πραγματοποιηθεί καμία δημόσια διαβούλευση στην Βουλή πόσο μάλλον να μεσολαβήσει η συνταγματικά προβλεπόμενη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής,
3. Πραγματοποιείται εσπευσμένα η έκθεση αξιολόγησης συνεπειών του νόμου, δίχως να εξυπηρετεί πραγματικά τους στόχους που υπηρετεί,
4. Τον κίνδυνο να παρεισφρήσουν διατάξεις που δεν είναι επείγουσες αλλά τίθενται για να διαφύγουν της προσοχής των βουλευτών.

Ειδικότερα, το 2014 ψηφίστηκαν 45 άρθρα, διάσπαρτα σε άσχετα νομοσχέδια, που ρύθμιζαν ή άλλαζαν το περιεχόμενο των φορολογικών νόμων. Το 2015 ψηφίστηκαν 61 άρθρα, διάσπαρτα σε άσχετα νομοσχέδια, που ρύθμιζαν ή άλλαζαν το περιεχόμενο των νόμων για το ασφαλιστικό⁴⁰¹. Επιπρόσθετα, κατά την διάρκεια της κρίσης ο αριθμός των πολύ- νομοσχεδίων και των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου έχουν εκτοξευθεί⁴⁰², με χαρακτηριστική περίπτωση τον νόμο 4350/

³⁹⁹ Γεωργακόπουλος Θοδωρής (2016), Η πολυνομία και η κακονομία στην Ελλάδα – Μια [έρευνα](https://www.dianecosis.org/2016/07/polynomia_kakonomia/), https://www.dianecosis.org/2016/07/polynomia_kakonomia/

⁴⁰⁰ Παπαϊωάννου Θάνος, Άρθρο με τίτλο «Σκέψεις και προβληματισμοί για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια» (Βήμα 11/ 6/ 2014), <https://www.tovima.gr/2014/06/10/opinions/skepseis-kai-problimatismoi-gia-ta-katepeigonta-nomosxe-dia/>

⁴⁰¹ Γεωργακόπουλος Θοδωρής (2016), ο.π.

⁴⁰² Ibid



2015, οποίος περιλαμβάνει την κύρωση δώδεκα Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, οι οποίες είχαν εκδοθεί κατά το διάστημα από 28/ 6 έως 7/ 10 του 2015.

Ο προβληματικός χαρακτήρας της νομοθετικής διαδικασίας στην Ελλάδα, έχει σοβαρές συνέπειες στην ίδια την ποιότητα της δημοκρατίας. Παρατηρείται, η διόγκωση της γραφειοκρατίας αποθαρρύνοντας τις εγχώριες και τις ξένες επενδύσεις, το επιχειρείν καθίσταται δυσκολότερο, κοστοβόρο καταλήγοντας να επιβαρύνει ραγδαία την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα. Περαιτέρω, η πολυνομία- κακονομία επιβαρύνουν σημαντικά τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, θεσμοποιούν τις πελατειακές σχέσεις κράτους και πολιτών, δυσχεραίνουν και καθυστερούν την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων ή/ και αλλαγών, ενώ ταυτόχρονα διαβρώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους θεσμούς του κράτους. Τέλος, συνδράμουν στην διόγκωση της ύλης των δικαστηρίων και κατ' επέκταση στη καθυστέρηση απονομής της δικαιοσύνης ενώ, με τις αντικρουόμενες διατάξεις και τα νομικά κενά προκαλούν ανασφάλεια δικαίου⁴⁰³.

Σε σύγκριση με τέτοιες πρακτικές, η Ένωση κρίνεται σίγουρα «δημοκρατικότερη». Είναι αδιαμφισβήτητα πιο διαφανής ενώ είναι αδύνατο με τόσους εμπλεκόμενους φορείς να προωθηθεί μια νομοθετική διαδικασία μυστικά, με κατεπείγων χαρακτήρα ή προς όφελος κάποιας συγκεκριμένης ομάδας. Επιπλέον, πέρα από την τήρηση των εχεγγών της διαφάνειας, η νομοθετική διαδικασία στην Ένωση λειτουργεί υπό τον προστατευτικό μανδύα των μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης και της στενής εθνικής εποπτείας⁴⁰⁴.

Επίσης, στο επίπεδο της Ένωσης γίνονται προσπάθειες βελτίωσης, απλοποίησης του όλου συστήματος καθώς και μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος. Αυτές, εντάσσονται στις τροποποιητικές Συνθήκες με την μορφή συγκεκριμένων ρυθμίσεων.

⁴⁰³ Ibid

⁴⁰⁴ Moravcsik Andrew (November-December 2008), ο.π., σελ.. 334.



Χαρακτηριστική περίπτωση εδώ, η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία έκανε ουσιαστικά βήματα ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας του ενωσιακού συστήματος. Προς τούτο, έχει καταστεί σαφές πως η αποτελεσματικότητα και η δημοκρατική νομιμοποίηση είναι εν τέλει έννοιες συμπληρωματικές που τελούν σε στενή διαλεκτική σχέση, όπως ακριβώς συμβαίνει και στην πολιτεία⁴⁰⁵.

Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, η Συνθήκη της Λισαβόνας:

1. Θα ενισχύσει την θέση του Ε Κοινοβουλίου,
2. Το Συμβούλιο θα συνεδριάζει δημοσίως όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων,
3. Θα δώσει στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δεσμευτική ισχύ,
4. Θα επεκτείνει την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της ΕΕ σε θέματα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ενώ παράλληλα θα διευρύνει τις προϋποθέσεις της ικανότητας διαδικού των φυσικών και νομικών προσώπων για άσκηση προσφυγών ακύρωσης,
5. Θα αναγνωρίσει τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,
6. Οι οργανισμοί και η Europol θα υπαχθούν σε μεγαλύτερο κοινοβουλευτικό έλεγχο,
7. Θα ενισχυθούν οι θεσμοί συμμετοχικής δημοκρατίας,
8. Θα αναγνωριστεί το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της Ένωσης.

Τα παραπάνω, θα συντελέσουν σε μια, πέρα των αναμενόμενων, δημοκρατική θωράκιση της ΕΕ, η οποία, έχοντας περάσει τους κραδασμούς της οικονομικής και προσφυγικής κρίσης, αποδεικνύεται ένα επαρκώς νομιμοποιημένο σύστημα.

⁴⁰⁵ Παπαδημητρίου Γιώργος Εισαγωγή-Επιμέλεια (2005), Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Αθήνα, εκδ. Σαββάλας, σελ. 18.



Βέβαια αυτή η επιτυχία της Ένωσης δεν σημαίνει ότι διαθέτει το απόρθητο σε κάθε λογής πρόκληση που το μέλλον μπορεί να φέρει. Η Ένωση των πολλών ταχυτήτων, το άνοιγμα της ψαλίδας μεταξύ του πλούσιου και σφύρων βορρά και του φτωχού αντιδραστικού νότου, δημιουργούν επιφυλάξεις στους λαούς, ικανές να αποδυναμώσουν αργά και σταθερά το αίσθημα του ανήκειν.

Παρά την εξόφθαλμη και επαρκή της δημοκρατική νομιμοποίηση, η ΕΕ ακόμα φαντάζει για πολλούς, ως ένας απομακρυσμένος γραφειοκρατικός θεσμός που προωθεί συντηρητικές νεοφιλελεύθερες πολιτικές και υπηρετεί οικονομικά συμφέροντα χωρίς επαρκή λογοδοσία και διαφάνεια. Αναμφισβήτητο ο τρόπος με τον οποίο εκλαμβάνεται η ΕΕ δημιουργεί στους πολίτες της φόβους και επιφυλάξεις, τους απομακρύνει και εκτρέφει τον ευρωσκεπτικισμό, απειλώντας πραγματικά το ενωσιακό οικοδόμημα και τα κεκτημένα του.

Η περίοδος που διανύουμε σήμερα είναι ιδιαίτερα κρίσιμη. Λαϊκιστικές φωνές υψώνονται συνεχώς, διαμαρτυρόμενες για την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μια Ένωση των Πολιτών είναι περισσότερο αναγκαία από ποτέ, για την ενίσχυση και εκδημοκρατισμό των υπερεθνικών θεσμών και των διαδικασιών της Ένωσης. Αυτό προϋποθέτει, πρώτα και κύρια έναν ουσιαστικό πολλαπλασιασμό της συμμετοχής και της διαβούλευσης. Η ανάδειξη των πολιτικών κομμάτων από τους Ευρωπαίους πολίτες αλλά και μέρους των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με διεθνικό κατάλογο υποψηφίων, θα μπορούσε να αποτελέσει χρησιμότητα μέτρο προς το παραπάνω.

Επιπλέον, μια γλωσσική πολιτική, κυρίως εκπαίδευση ενός όσο το δυνατόν μεγαλύτερου τμήματος των πολιτών της Ένωσης σε μια ή περισσότερες επίσημες γλώσσες, θα μπορούσε να αποδώσει ουσιαστικά στο πλαίσιο της προσπάθειας μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος. Βασική της προϋπόθεση, είναι μια τεράστια πανευρωπαϊκή προώθηση εκμάθησης ξένων γλωσσών, δηλαδή της συμπλήρωσης της οικονομικής και νομισματική ένωσης με την προώθηση της πολιτιστικής και γλωσσικής. Από το παράδειγμα της Ελβετίας μπορούμε να διδαχθούμε ότι η προώθηση μιας τέτοιας ένωσης δεν αποτελεί μάταιο τόλμημα. Αυτός θα μπορούσε να είναι ένας ρεαλιστικός στόχος για την ΕΕ, ως μια

αναπτυγμένη κοινότητα επικοινωνίας, κοινών αναμνήσεων και κοινών εμπειριών για όλους⁴⁰⁶.

Συμπερασματικά λοιπόν απαιτούνται στρατηγικές, που θα επαναπροσδιορίσουν τους θεσμούς και τις υπάρχουσες λειτουργίες με ουσιαστικές διαδικασίες (διαρκούς) νομιμοποίησης και την ενεργό συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών. Η διαδικαστική πρακτική αποτελεί μόνο μια διάσταση της νομιμοποιητικής διαδικασίας. Αυτή οφείλει να θέσει τον πολίτη στο κέντρο ενώ παράλληλα να θεμελιώνεται στις αρχές της δημοκρατίας και της συμμετοχής, αρχές απ τις οποίες η Ένωση έχει γεννηθεί.

⁴⁰⁶ Schmidt M. (2004), ο.π., σελ. 492



Πηγές/ Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

1. Βοσκόπουλος Γεώργιος (2009) *Ευρωπαϊκή Ένωση, Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί*, εκδ. Επίκεντρο
2. Βενιζέλος Ευάγγελος (2003), *Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα,
3. Βενιζέλος Ευάγγελος (2005), *Οι επιπτώσεις του όχι: Από τη συζήτηση για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη συζήτηση για τις ευρωπαϊκές πολιτικές, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
4. Βενιζέλος Ευάγγελος (2005α), *Το δημοψήφισμα και η κύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης από την Ελλάδα, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
5. Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια (2008), *Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από τη Νίκαια στη Λισαβόνα, Ευρωπαίων Πολιτεία*
6. Θεοδωρίδης Π. και Μαντζούφας Π. (1998), *Έθνος και ευρωπαϊκή ιθαγένεια: Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη, Το Σύνταγμα (ΤοΣ) (2)*
7. Ιωακειμίδης Π.Κ (2005), *Δημοψήφισμα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
8. Ιωακειμίδης Π.Κ. (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο
9. Κατρούγκαλος Γιώργος (2008), *Η «Κοινωνική Ευρώπη» μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Πραγματικότητα, όραμα ή αντικατοπτρισμός;*, Ευρωπαίων Πολιτεία, (2)
10. Καρβούνης Αντώνιος (2004), *Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους*, εκδ Πατάκη,
11. Κιτσάκης Σταύρος-Ευλάκη Παναγιώτα (2010), *Ο νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κατά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Μια «πολύπλοκη» μορφή διακυβέρνησης*, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
12. Κουσκουβέλης Ηλίας (1997), *Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη και τη Θεωρία της Πολιτικής*, εκδ., Παπαζήση



13. Κοντιάδης Ξενοφών (2003), *Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα
14. Κοντιάδης Ξενοφών (2005), *Η Συνταγματική Συνθήκη, η κρίση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ενεργοποίηση των ευρωπαϊκών λαών, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
15. Λάβδας Κ. Α.- Χρυσόχου Δ. Ν. (2005), *Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας*, Πολιτική Επιστήμη
16. Μανιτάκης Αντώνης (2004), *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
17. Μαριάς Επαμεινώνδας (2008), *Συνθήκη της Λισσαβόνας: Από την υπερεθνική κοινωνία των ιδιωτών στον ευρωπαϊκό δήμο;*, Ευρωπαίων Πολιτεία
18. Μούσης Νίκος (2009), *Για τον εκδημοκρατισμό της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης: άμεση εκλογή των Ευρωπαίων Επιτρόπων*, Ευρωπαίων Πολιτεία (2)
19. Μούσης Νίκος (2011), *Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
20. Μπόσκοβιτς Κοσμάς, (2009), *Δημόσιες παρεμβάσεις στην εσωτερική αγορά ως παράμετροι δημοκρατίας*, Ευρωπαίων Πολιτεία
21. Μποτόπουλος Κωνσταντίνος (2008), *Από τον ένα σταθμό στον άλλο (μέσω Συντάγματος): Μια συγκριτική ανάλυση της Συνθήκης της Λισσαβόνας*, Ευρωπαίων Πολιτεία (1)
22. Παπαγιάννης Δονάτος (2007), *Δημοκρατικό έλλειμμα και ο «Χώρος» με έμφαση στην αστυνομική συνεργασία, Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας & Δικαιοσύνης της ΕΕ: Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
23. Παπαγιάννης Δονάτος (2008), *Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prüm*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα,
24. Παπαγιάννης Δ., (2010), *Από το Schengen στο Prüm. Αναζητώντας την ασφάλεια υποσκάπτουμε την ελευθερία;*, *Ελευθερίες – Δικαιώματα & Ασφάλεια στην ΕΕ*, Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
25. Παπαγιάννης Δονάτος (2016), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
26. Παπαδημητρίου Γιώργος (1990), *Κοινοτικό και εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα. Ένα νόμισμα με δύο όψεις*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τεύχος 5-6



27. Παπαδημητρίου Γιώργος (1993), *Δημοκρατία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Τρία άρθρα*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
28. Παπαδημητρίου Γιώργος (2002), *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
29. Παπαδημητρίου Γιώργος (2002α), *Η Συνέλευση και η Δήλωση του Laeken, Η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
30. Παπαδημητρίου Γιώργος (2003), *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα
31. Παπαδημητρίου Γιώργος (2007), *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*, Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο
32. Παπαδοπούλου Λίνα (2001), *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη*, Το Σύνταγμα (ΤοΣ)
33. Παπαδοπούλου Λίνα (2011), *Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ενωσιακό επίπεδο και ο Χάρτης: Η προδρομική σκέψη και η συμβολή του Γιώργου Παπαδημητρίου, Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί*, Επιστημονικό Συνέδριο, Αθήνα 2010, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα
34. Παπαδοπούλου Ρεβέκκα - Εμμανουέλα (2008), *Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας*, Ευρωπαίων Πολιτεία
35. Παπαδοπούλου Ρεβέκκα - Εμμανουέλα (2009), *Το καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπό το φως της δημοκρατικής αρχής: Συγκλίσεις και αποκλίσεις*, Ευρωπαίων Πολιτεία, (2)
36. Παπανικολάου Κυριάκος (2002), *Η αναθεώρηση των Συνθηκών και η συνταγματική προοπτική της Ένωσης, Η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
37. Περάκης Εμμανουήλ (2010), *Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕΣΔΑ μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας: Μία προσέγγιση υπό το πρίσμα της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης*, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
38. Περράκης Στέλιος. (2007), *Ο «Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας, δικαιοσύνης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κίνηση: Μια εισαγωγική κριτική θεώρηση, Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας & Δικαιοσύνης της ΕΕ: Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
39. Περράκης Στέλιος (2009), *Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης;*, Ευρωπαίων Πολιτεία (2)



40. Ράικος Αθανάσιος (2011), *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Ι, 4η εκδ., Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
41. Σκανδάμης Νίκος (2009), *Δημοκρατική διακυβέρνηση σε κοινωνία αγοράς: διλήμματα του ευρωπαϊκού παραδείγματος. Εισαγωγικές σκέψεις*, Ευρωπαίων Πολιτεία,
42. Σαχπεκίδου Ευγενία (2013), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β' έκδ., εκδ. Σάκκουλα
43. Σκανδάμης Νίκος. (2006), *Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης-Μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς*, εκδ Σάκκουλα
44. Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδη (επιμέλεια), (2006), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές- Τόμος Α': Ενοποιητική δυναμική-Δικαιοπραξία- Διακυβέρνηση*, Αθήνα, εκδ. Σιδέρης
45. Στεφάνου Κωνσταντίνος (1996), *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
46. Στεφάνου Δημήτρης & Πετρουλάκης Γιώργος (2005), *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
47. Τσάκωνας Αθανάσιος (2009), *Το Ευρωπαϊκό Θεσμικό Δίκαιο: Ο Συνταγματικός Χάρτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και η Τροποποιητική Συνθήκη της Λισαβόνας*, Αθήνα, εκδ. mg BOOKS
48. Τσάτσος Δημήτρης (2001), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη
49. Τσάτσος Δημήτρης (2005), *Δημοψήφισμα για τη Συνταγματική Συνθήκη: Προαπαιτούμενα ενός νομοκοπολιτικού διαλόγου, Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών: Διάλογος για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα
50. Τσάτσος Δημήτρης (2007), *Η έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, εκδ. Πόλις
51. Τσάτσος Δ. (2007α), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία- Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού*, Αθήνα, εκδ. Λιβάνη
52. Φραγκάκης Νίκος (2008), *Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα*, Ευρωπαίων Πολιτεία
53. Φραγκάκης Νίκος (2009), *Δημοκρατία και κράτος δικαίου στην Ε.Ε.: μία ελλειμματική (:) σχέση. Η περίπτωση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Ευρωπαίων Πολιτεία
54. Φραγκάκης Ν., (2009α), *Σε αναζήτηση μέτρου μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα



55. Χρυσόγονος Κώστας (2005), *Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης: Η Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
56. Χρυσομάλλης Μιχάλης (2010), *Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας*, Αθήνα, εκδ. Βασ. Ν. Κατσαρού
57. Χρυσόχου Δημήτρης (1995) *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία*, εκδ. Σιδέρης
58. Χρυσόχου Δημήτρης (2003), *Μορφές Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα

Ξένοι Συγγραφείς

1. Alan R. Ball & Peters (2001), *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
2. Bale Tim, (2011), *Πολιτική Στις Χώρες της Ευρώπης- Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και Αλληλεπιδράσεις*, εκδ. Κριτική
3. Barber Benjamin (2007), *Ισχυρή δημοκρατία: Συμμετοχική πολιτική για μια νέα εποχή*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση
4. Heywood Andrew (2006), *Εισαγωγή στην Πολιτική*, Αθήνα, εκδ. Πόλις
5. Hansen Mogens Herman (2007), *Αρχαία Ελληνική και Σύγχρονη Δημοκρατία*, εκδ. Μεσόγειος
6. Hague Rod & Harrop Martin (2011), *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, νέα αναθεωρημένη έκδοση*, Αθήνα, εκδ. Κριτική.
7. Nugent Neill (2003), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, εκδ. Σαββάλας
8. Rosamond Ben (2006), *Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Αθήνα, εκδ. Μεταίχμιο
9. Robbers Gerhard (2003), *Ο ευρωπαϊκός λαός ως φορέας της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα
10. Siedentop Larry (2002), *Δημοκρατία στην Ευρώπη*, Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο
11. Schmidt Manfred, (2004), *Θεωρίες της Δημοκρατίας*, Αθήνα, εκδ. Σαββάλας
12. Tilly Charles (2011), *Δημοκρατία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg

Ξενογλώσση



1. Armstrong Kenneth A. (2002), *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, European Law Journal, 8, (1)
2. Bartolini Stefano (2006), *Should the Union be 'politicised'? Prospects and Risks*, Notre Europe Policy Paper 19
3. Burns Charlotte (2016), *The European Parliament*, European Union Politics, fifth edition, Oxford, Oxford University Press
4. Brantner Cornelia, Dietrich Astrid & Saurwein Florian (2005), *Europeanisation of National Public Spheres: Empirical Evidence from Austria*, Draft for presentation at the First European Communication Conference 24-26 November 2005, Amsterdam
5. Chryssochoou Dimitris N. (2000), *Democracy in the European Union*, London & New York, I. B.Tauris
6. Closa Montero Carlos (2007), *Constitutional Prospects of European Citizenship And New Forms of Democracy, Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruxelles, Bruylant, σελ.1052.
7. Dahl R. A "On Democracy" εκδ New Haven , Yale University Press, 1998
8. Dahl Robert A. (1999), *Can international organizations be democratic? A skeptic's view*, Democracy's Edges, Cambridge, Cambridge University Press
9. De Schutter Olivier (2002), *Europe in Search of its Civil Society*, European Law Journal, 8, (2)
10. Eriksen Erik O. and Fossum John E., (2012), *Europe's Challenge: Reconstituting Europe or reconfiguring democracy?, Rethinking Democracy and the European Union*, Oxon, Routledge
11. Eriksen Erik O. (2005), *An Emerging European Public Sphere*, European Journal of Social Theory
12. Follesdal Andreas and Hix Simon (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, Journal of Common Market Studies, 44 (3)
13. Fossum John E. and Menéndez Agustín J. (2012), *Democracy and constitution-making in the European Union, Rethinking Democracy and the European Union*, Oxon, Routledge
14. Goldsmith Mike (2003), *Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium*, The Politics of Europeanization, Oxford University Press
15. Gaus Daniel (2014), *Can there be Demoi-cracy without Demos-cracy in the European Union?*, Paper presented at the ECPR General Conference, 3-6 September 2014, University of Glasgow



16. Hix Simon (2008), *The EU as a new political system*, Comparative Politics, Oxford, Oxford University Press
17. Hix Simon and Høyland Bjørn (2011), *The Political System of the European Union*, 3 rd edition, London, Palgrave Macmillan
18. Hodson Dermot and Puetter Uwe (2016), *The Euro Crisis and European Integration*, European Union Politics, fifth edition, Oxford, Oxford University Press
19. Held David (2007), *Μοντέλα Δημοκρατίας*, εκδ. Πολύτροπον, σελ 22, 33, 49
20. Hooghe L. n' Marks G. (2001), *Multilevel governance and European Integration*, Εκδ.,Rowman n' Littlefield Publishers Inc
21. Innerarity Daniel (2014), *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?*, LSE, Paper No. 77/2014.
22. Jolly Mette E. (2003), *Debating Democracy in the European Union - Four Concurrent Paradigms*, Paper delivered at the EUSA Eighth Biennial International Conference, Nashville, Tennessee
23. Kohler-Koch Beate (2013), *Civil society and democracy in the EU: High expectations under empirical scrutiny, De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society*, Oxford, Oxford University Press
24. Lord C.,(2000) *legitimacy, democracy and the EUQ When abstract questions become practical policy problems, one Europe or Several?*, Policy Papers
25. Lord C. and Harris E. (2006) *Democracy in the new Europe*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan,
26. Majone Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London and New York, Routledge
27. Majone G. (1996α) "*Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non majoritarian institutions*", Robert Schuman working papers, 96/57, Florence: European University Institute
28. Majone G. (1996) "*A European regulatory state*" in Richardson J. (ed.) *European Union: Power and Policymaking*, Routledge
29. Mangiameli Stelio (2013), *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, The Treaty on European Union (TEU): A Commentary, Springer-Verlag Berlin Heidelberg
30. Magnette Paul (2005), *What is the European Union: Nature and Prospects*, New York, Palgrave Macmillan
31. Morgan Glyn (2005), *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*, Princeton, Princeton University Press
32. Marks G., Scharpf F.W., Schmitter P. and Streek W. (1996) *Governance in the European Union*, London: Sage

33. Moravcsik Andrew (2008), *“The Myth of Europe’s Democratic Deficit”*, *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*
34. Moravcsik A. (2005) *“Europe without illusions: a category error”*, *Prospect*, Issue 112, July, σελ.6, και (2002) *In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*
35. Moravcsik A. (2002) *In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*
36. Neunreither K. (2000) *“Political representation in the European Union: a common whole, various wholes or just a hole?”* in Neunreither K. and Wiener A. (eds) *European integration after Amsterdam*, Oxford: Oxford University Press
37. Obradovic D. (1996) *“Policy legitimacy and the European Union”*, *Journal of Common Market Studies*, vol.34, no.2
38. Quittkat Christine and Kohler-Koch Beate (2013), *Involving civil society in EU governance: The consultation regime of the European Commission, De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society*, Oxford, Oxford University Press
39. Rhodes, Heywood, and Wright (eds) *Developments in West European politics*
40. Schmidt Vivien (2015), *The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?*, European Economy Discussion Paper 015, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
41. Smismans Stijn (2016), *Democracy and Legitimacy in the European Union*, *European Union Politics*, fifth edition, Oxford, Oxford University Press
42. Tsoukalis L. (ed.) (1983) *The European Community: Past, present and future*, Oxford: Basil Blackwell
43. Van de Steeg Marianne (2002), *Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union*, *European Journal of Social Theory*
44. van der Eijk C. and Franklin M. (eds) (1996) *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor: University of Michigan Press
45. Weiler J.H.H., Haltern Ulrich & Mayer Franz (1995), *European Democracy and its Critics - Five Uneasy Pieces, Democracy and Federalism in European Integration*, Bern, Verlag Stämpfli + Cie AG
46. Weiler J.H.H. (1995), *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, *European Law Journal*, 1
47. Zweifel T. D., (2002), *Democratic Deficit? Institutions in the European Union*, Switzerland and the United States, Lexington,



Ηλεκτρονικές Πηγές

1. Europa.eu για το Δημοκρατικό Έλλειμμα,
https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=el
2. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος», COM (2001) 428 τελικό,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>
3. Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου - Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή», COM (2002) 704 τελικό,
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/EL/1-2002-704-EL-F1-1.Pdf>
4. Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη στην πράξη: προαγωγή του ευρωπαϊκού πολιτισμού και της πολυμορφίας μέσω των προγραμμάτων για τη νεολαία, τον πολιτισμό, τον οπτικοακουστικό τομέα και τη συμμετοχή των πολιτών», COM (2004) 154 τελικό,
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0154:FIN:EL:PDF>
5. Γεωργακόπουλος Θωδωρής (2016), Η πολυνομία και η κακονομία στην Ελλάδα – Μια έρευνα,
https://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_kakonomia/
6. Γνωμοδότηση της ΟΚΕ με θέμα «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», (1999/C 329/10),
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A51999IE0851>
7. Γνωμοδότηση της ΟΚΕ σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», CES811/2000,
https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces811-2000_ac_gr.pdf
8. Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - μια Λευκή Βίβλος», CES 57/2002,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>
9. Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας» και «Δυνητικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης», (2016/C 013/27),
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE3264>



10. Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Αρχές, διαδικασίες και δράσεις για την εφαρμογή του άρθρου 11 παράγραφοι 1 και 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας», SOC/423, σημείο 2.3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE0766&from=EN>
11. Διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/transparency_proceedings.html?locale=el
12. Εισήγηση καθ. Δονάτου Παπαγιάννη με θέμα: “Υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ;” σε Συνέδριο Έδρας Jean Monnet Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Δημοκρατία και Ισότητα στην ΕΕ, 07.04.2014, <http://donpapagiannis.blogspot.com/2014/04/blog-post.html>
13. Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 83/1, 30.3.2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>
14. Η Συνθήκη της Λισαβόνας και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν τύπου αριθ. 104/09, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/CJE_09_104
15. Λευκή Βίβλος για μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Επικοινωνίας (Επιτροπή) COM (2006) 35 τελικό, https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_el.pdf
16. Μουζέλης Ν., Τι είναι η κοινωνία των πολιτών- Πολυσημικότητα και πολλαπλότητα, το Βήμα, 14/12/1997 <https://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/ti-einai-i-koinwnia-twn-politwn/>
17. Ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων στις υποθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0042&from=EL>
18. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTEXT>
19. Παπαδοπούλου Λίνα (2014) Εισήγηση: “Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας” Συνέδριο Έδρας Jean Monnet Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Δημοκρατία και Ισότητα στην ΕΕ, 04/2014 https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/04/Lina.Papadopolou_Evropaiki-dimokratia.pdf
20. Παπαϊωάννου Θάνος, Άρθρο με τίτλο «Σκέψεις και προβληματισμοί για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια» (Βήμα 11/ 6/ 2014), <https://www.tovima.gr/2014/06/10/opinions/skepseis-kai-problimatismoι-gia-ta-katepeigonta-nomosxedia/>



21. Παράρτημα I, Συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρ Συμβουλίου του Λάακεν, <https://www.consilium.europa.eu/media/20943/68835.pdf>
22. Πλαίσιο λογοδοσίας Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας
<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.el.html>
23. Σκουρής Βασίλειος, Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων,
<https://www.constitutionalism.gr/2221-to-dikastirio-tis-eyrwpaikis-enwsis-kai-o-hartis-t/>
24. Habermas Jürgen (2001), Why Europe needs a Constitution, New Left Review, 11,
<https://newleftreview.org/issues/ii11/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution>
25. De Vreese Claes H. (2007), The EU as a public sphere, Living Reviews in European Governance, σελ. 9.
<http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2007-3/download/lreg-2007-3Color.pdf>