

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ» (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
JEAN MONNET)**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση

Κωνσταντίνου Κ. Αναστάσιος

ΑΜ: 1216Μ048

Επιβλέπων Καθηγητής: Πασσάς Γ. Ανάργυρος

Αθήνα, Δεκέμβριος 2017

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	2
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ.....	6
Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ	11
Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ.....	15
Η ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΣΤΗΝ ΈΝΩΣΗ	20
Η ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ ΚΑΙ Η ΝΕΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	27
«POLICY WITH POLITICS»: Η ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΩΣ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ	61
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	67
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	69

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τα ζητήματα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με ειδικότερη εξέταση των τελευταίων εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση για την αντιμετώπιση της συνεχιζόμενης κρίσης χρέους της Ευρωζώνης, που προκλήθηκε από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers.

Η ήδη αμφισβητούμενη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης έρχεται να κλονιστεί βαθύτερα από την σημειούμενη υποχώρηση της κοινοτικής μεθόδου, που στηρίζεται στην συναίνεση και την εναρμόνιση, και από την αυξημένη ροπή προς διακυβερνητικές λύσεις που δεν ελέγχονται πολιτικά ή νομικά. Η σημασία αυτού του προβληματισμού φαίνεται στις πρόσφατες εξελίξεις που ανέδειξαν την έλλειψη νομιμοποίησης της Ένωσης σε κοινωνικό επίπεδο και την άνοδο του Ευρωσκεπτικισμού σε πολλά κράτη μέλη.

Η εργασία ξεκινάει με την ανάλυση των συμβατικών δημοκρατικών θεωριών. Ο πυρήνας της δημοκρατίας εντοπίζεται σε δύο θεμελιώδη αξιώματα: τον ατομικό και τον πολιτικό αυτό καθορισμό. Η διασφάλιση αυτών των δύο αποτελεί την βασικότερη προϋπόθεση για μια γνήσια δημοκρατική πολιτεία. Η πραγμάτωσή τους επιτυγχάνεται μέσα από μια σειρά θεσμικών εγγυήσεων και ηθικών παροχών όπως η διάκριση των εξουσιών, η ύπαρξη δημόσιας σφαίρας ανοικτού διαλόγου και αντιπαράθεσης, η συμμετοχή των πολιτών στις πολιτικές διαδικασίες, ο σεβασμός των ατομικών και πολιτικών τους δικαιωμάτων, κλπ. Στη συνέχεια γίνεται επεξήγηση της νομιμοποιητικής βάσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο εκδημοκρατισμός αποτελεί έναν από τους πάγιους στόχους της Ένωσης από την αρχή της ίδρυσης των πρώτων Κοινοτήτων, και έκτοτε έχει κάνει σημαντικές

προσθήκες στις συστατικές Συνθήκες της, προκειμένου να εντάξει όσο το δυνατόν ουσιαστικότερες δεσμεύσεις προς την δημοκρατία.

Πέρα από τις εξαγγελίες της στο πρωτογενές δίκαιό της όμως, η Ένωση έχει δομηθεί πάνω σε μια λεπτή συνταγματική ισορροπία, η οποία, δεδομένης της χαμηλής άμεσης νομιμοποίησης από το ευρωπαϊκό κοινό, προσπαθεί να υποκαταστήσει την τελευταία με την ανάμειξη στην πολιτική διαδικασία όσο περισσότερων κοινωνικών συμφερόντων γίνεται, και λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ευαισθησίες του κάθε παίκτη, με ένα πολυεπίπεδο σύστημα, όπου η κάθε απόφαση πρέπει να είναι προϊόν ευρείας διαπραγμάτευσης και επεξεργασίας, και όπου η μη επίτευξη συναίνεσης με τους παίκτες μπορεί να οδηγήσει στην απόρριψή της.

Παρά τις δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις που έχει προάγει όμως, το δημοκρατικό έλλειμμα παραμένει. Η Ένωση θεωρείται από πολλούς ένας μακρινός θεσμός, όπου οι γραφειοκράτες των Βρυξελλών λαμβάνουν πολιτικές αποφάσεις που επηρεάζουν το εσωτερικό των κρατών, χωρίς να λογοδοτούν σε κανέναν. Παρά την υπερβολή της συγκεκριμένης αντίληψης, η αλήθεια δεν απέχει πολύ: Η Ένωση πάσχει από μια ενισχυμένη εκτελεστική εξουσία, με αδύναμους ελεγκτικούς κοινοβουλευτικούς θεσμούς.

Η κρίση της ευρωζώνης χειροτέρεψε την κατάσταση: Η απαίτηση άμεσων και αποτελεσματικών αποκρίσεων για την αντιμετώπιση ραγδαία εξελισσόμενων καταστάσεων, ώθησε την εκτελεστική εξουσία της Ένωσης στην ανάληψη περισσότερων αρμοδιοτήτων, ωθώντας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια στο περιθώριο της πολιτικής διαδικασίας.

Με μια κατάφωρη καταπάτηση της συνταγματικής ισορροπίας που διαφύλασσαν οι Ιδρυτικές Συνθήκες, οι ευρωπαίοι ηγέτες θέσπισαν μέτρα, εντός, αλλά και εκτός της ενωσιακής έννομης τάξης, όταν χρειάστηκε να αποφύγουν τα εμπόδια που

έθεταν οι θεσμικές δημοκρατικές εγγυήσεις, τα οποία τους επιτρέπουν να επεμβαίνουν με έναν πρωτοφανή τρόπο στις οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές των κρατών που βρίσκονται σε οικονομική δυσχέρεια, ενώ τα τελευταία βρίσκονται σε αδιέξοδο, καθώς η τυχόν άρνηση των σκληρών δημοσιονομικών όρων που τους επιβάλλονται, θα προκαλέσει την διακοπή της χρηματοδότησής τους και τελικώς την οικονομική χρεωκοπία και κοινωνική κατάρρευση.

Ταυτόχρονα, η διαχείριση αυτή της ευρωζώνης έχει προκαλέσει την αντίδραση των ευρωπαϊκών πληθυσμών που θίγονται από τα μέτρα οικονομικής διακυβέρνησης, και πολλοί αρχίζουν να βλέπουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση μια οικονομική ηγεμονία.

Στο τελευταίο κεφάλαιο, το συμπέρασμα είναι πως η κατάσταση έχει φτάσει σε ένα αδιέξοδο: Οι πολιτικά εφικτές λύσεις είναι επουσιώδεις όσον αφορά την αντιμετώπιση της βαθιάς δημοκρατικής κρίσης της Ευρώπης, ενώ οι ουσιαστικές ριζοσπαστικές λύσεις είναι πολιτικά ανέφικτες υπό το σημερινό καθεστώς.

Η εργασία συμμαρτίζεται την άποψη πως η λύση στο πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος θα έρθει μέσα από την πολιτικοποίηση της πολιτικής στο ευρωπαϊκό επίπεδο, ως την πιο σίγουρη μέθοδο για την νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτείας. Η πολιτικοποίηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα την δόμηση ευρωπαϊκής ταυτότητας, αλλά τον σεβασμό της πολλαπλότητας των ευρωπαϊκών δήμων.

Δημοκρατική Θεωρία

Για να κατανοήσει κανείς το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει πρώτα να γίνει μια ανάλυση της σύγχρονης δημοκρατικής θεωρίας. Οι δημοκρατικές θεωρίες γενικά εκκινούν και έχουν ως αντικείμενο το εθνικό κράτος, καθώς αποτελεί ιστορικά τον θεσμό μέσα στον οποίο η δημοκρατία γεννήθηκε και αναπτύχθηκε. Αυτό, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, μπορεί να δημιουργεί ζητήματα όταν γίνεται σύγκριση του πολιτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αυτό των εθνικών κρατών, καθώς η αυτούσια μεταφορά ενός συστήματος στο διεθνές περιβάλλον, με όλους τους διαφορετικούς κανόνες που διέπουν το τελευταίο, είναι αναμενόμενο να είναι προβληματική. Αλλά καθώς δεν υπάρχει ακόμα αποκρυσταλλωμένη και εμπειρικά δοκιμασμένη θεωρία για την υπερεθνική δημοκρατία – η ΕΕ είναι το πρώτο ιστορικά πείραμα στο πεδίο αυτό- η παρούσα ανάλυση θα περιοριστεί στις παραδοσιακές θεωρίες.

Τι είναι η δημοκρατία; Ο ορισμός της δεν είναι εύκολος, καθώς υπάρχει πληθώρα θεωριών για το τι σημαίνει. Πρόκειται για ένα είδος πολιτικής οργάνωσης της κοινωνίας, συνεπώς είναι κατ' αρχήν μια μορφή πολιτεύματος που διακρίνεται από ορισμένα πάγια χαρακτηριστικά, το κυριότερο εκ των οποίων –όπως ορίζει και η ίδια η λέξη «δημοκρατία»- είναι ότι η εξουσία ασκείται από τον δήμο, η δήμος «κρατεί». Ένας γενικός ορισμός που δίνουν οι Miller και Lunn (2014:3) είναι «η κυριαρχία του δήμου, του σώματος των πολιτών: Το δικαίωμα όλων να αποφασίσουν για ζητήματα γενικού συμφέροντος».

Ο Διαμαντόπουλος (2008:49) ορίζει τα δημοκρατικά καθεστώτα «όσα χαρακτηρίζονται από τον πλειοψηφικά διαμορφούμενο αυτό καθορισμό της κοινωνίας, κυρίως όσο αφορά στο γενικό πολιτικό της προσανατολισμό και τη λήψη αποφάσεων σε μείζονος κοινωνικής σημασίας ζητήματα». Κατά τον Føllesdal (1997), «..η εξουσία της θέσπισης νόμων και της εξασφάλισης της συμμόρφωσης θα έπρεπε τελικώς να έγκειται στους πολίτες, διασφαλίζοντας την σύμπτωση των επηρεαζόμενων(από την εξουσία)και του εκλογικού σώματος».

Κοινό, λοιπόν χαρακτηριστικό των δημοκρατικών καθεστώτων, σύμφωνα με τον γενικό ορισμό της, είναι ότι η εξουσία λήψης αποφάσεων που αφορούν την κοινωνία πηγάζει από τον λαό, από τους πολίτες της κοινωνίας αυτής. Καθώς είναι απίθανο σε μια πολυπληθή κοινωνία να επιτευχθεί καθολική συναίνεση για ένα εύρος ζητημάτων, οι αποφάσεις λαμβάνονται πλειοψηφικά, για να ληφθεί δηλαδή μια απόφαση αρκεί να υποστηρίζεται από περισσότερα από τα μισά άτομα του συνόλου.

Παρ' όλα αυτά, ιστορικά υπήρξαν διάφορες εκδοχές της δημοκρατίας, οι οποίες διαμορφώνονταν από τις γεωγραφικές, πολιτικές, πολιτισμικές ιδιαιτερότητες της εκάστοτε κοινωνίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αρχαία αθηναϊκή δημοκρατία, στην οποία δεν είχαν δικαίωμα ψήφου οι μέτοικοι, οι σκλάβοι και οι γυναίκες, ούτε υπήρχε μια βασική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων όπως νοούνται σήμερα. Αν και δημοκρατία, λοιπόν, φαίνεται πως οι διαφορές με την ευρέως διαδεδομένη σημερινή έννοιά της, είναι πολλές. Γι αυτό, παρακάτω θα αναλυθούν τα βασικά χαρακτηριστικά της σύγχρονης φιλελεύθερης δημοκρατίας, όπως διαμορφώθηκε από τον 18^ο αιώνα στην Ευρώπη και την Αμερική, και το οποίο αποτελεί, με μικρές παραλλαγές την πολιτειακή συγκρότηση όλων των σημερινών ευρωπαϊκών κρατών.

Τα δημοκρατικά καθεστώτα μπορούν να διακριθούν γενικά σε δύο γενικές κατηγορίες: Την άμεση δημοκρατία και την έμμεση ή αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Η άμεση δημοκρατία είναι το καθεστώς όπου όλοι οι πολίτες εμπλέκονται ευθέως στην λήψη αποφάσεων. Σήμερα είναι γενικά αποδεκτό πως μια άμεση δημοκρατία δεν θα ήταν λειτουργική στις σύγχρονες κοινωνίες μεγάλης κλίμακας, που χαρακτηρίζονται από μεγάλο πληθυσμό και υψηλό βαθμό πολυπλοκότητας, και πλήθος διαιρετικών τομών. Ένας θεσμός άμεσης δημοκρατίας που χρησιμοποιείται σήμερα σε ειδικές περιστάσεις, είναι ο θεσμός του δημοψηφίσματος.

Αντιθέτως, το μοντέλο που έχει επικρατήσει στον σύγχρονο κόσμο και το οποίο θα απασχολήσει και την παρούσα εργασία, είναι το μοντέλο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Κατά το πρότυπο αυτό, η εξουσία ασκείται από αντιπροσώπους, οι οποίοι εκλέγονται από τον λαό περιοδικά, και οι οποίοι συνέρχονται και λαμβάνουν αποφάσεις, κατά κανόνα πλειοψηφικά, υπηρετώντας τα συμφέροντα του λαού. Για να διασφαλιστεί η ορθή λειτουργία της έμμεσης δημοκρατίας, δηλαδή ότι οι εκπρόσωποι του λαού επιτελούν σωστά την αποστολή τους και δεν κάνουν κατάχρηση της εξουσίας που τους ανατέθηκε, πρέπει αυτή να εντάσσεται εντός πλαισίου θεσπισμένων πάγιων κανόνων, αλλά και να πληρούνται ορισμένες ηθικές και κοινωνικές παραδοχές, για την αποτροπή της διολίσθησης του πολιτεύματος σε άλλες λιγότερο δημοκρατικές μορφές, στις οποίες δεν υφίστανται στην πράξη, ακόμα και αν προβλέπονται τυπικά, τα ηθικά και θεσμικά προαπαιτούμενα της ολοκληρωμένης δημοκρατίας.

Όπως ειπώθηκε στην αρχή, δεν υπάρχει ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός της δημοκρατίας. Οι Miller και Lunn (2014:4) αναφέρουν πως, «...καθένας από αυτούς τους τύπους δημοκρατίας μπορεί να εκφραστεί εντός ενός ευρέως φάσματος...», συνεχίζοντας πως μια άμεση δημοκρατία μπορεί να κυμαίνεται από περιοδικά

δημοψηφίσματα έως ένα μοντέλο διαρκούς συμμετοχής στα κοινά, ενώ μια έμμεση δημοκρατία μπορεί να συνίσταται απλώς σε περιοδικές εκλογές, χωρίς να υφίσταται ένα σύστημα ελέγχων και ισορροπιών στην πράξη. Έτσι, ανάλογα με το που τοποθετούν τον εαυτό τους τα άτομα στο παραπάνω φάσμα, οι απόψεις τους σχετικά με το αν μια δημοκρατία πάσχει από έλλειμμα, ή έχει πάψει να λειτουργεί εξ ολοκλήρου, θα διαφέρουν μεταξύ τους. Η ανάλυση που ακολουθεί αφορά την φιλελεύθερη κοινοβουλευτική δημοκρατία, που θα αποτελέσει το πρότυπο ανάλυσης και σύγκρισης της εργασίας.

Όπως αναφέρθηκε, η δημοκρατική θεωρία αξιώνει ορισμένες θεσμικές και ηθικές προϋποθέσεις για την ορθή λειτουργία μιας πολιτείας. Μια από τις βασικότερες προϋποθέσεις της είναι η γνωστή, αριστοτελικής προέλευσης, διάκριση των εξουσιών. Η διάκριση των εξουσιών έχει ως στόχο να δημιουργήσει ένα σύστημα ελέγχων και ισορροπιών. Το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών διασφαλίζει πως τα διαφορετικά όργανα της εξουσίας, ασκούν έλεγχο το ένα στο άλλο όταν κρίνεται απαραίτητο, ώστε να περιορίζεται η δύναμη της κυβέρνησης.

Κατά την παραδοσιακή θεωρία, οι εξουσίες του κράτους διακρίνονται σε νομοθετική, εκτελεστική, και δικαστική, με διακριτές μεταξύ τους αρμοδιότητες ώστε να μην συγκεντρώνονται περισσότερες εξουσίες σε ένα όργανο, αλλά και για να ασκούν έλεγχο το ένα στην εξουσία του άλλου. Ιστορικά, η διαρκής ανησυχία των λαών για την (επ)άνοδο του απολυταρχισμού, οδήγησε στον δημοκρατικό έλεγχο των μοναρχών, και αργότερα στον συνταγματικό έλεγχο της κυριαρχίας της πλειοψηφίας (Føllesdal:1997).

Τα βασικά γνωρίσματα της διάκρισης των εξουσιών στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία είναι τα εξής: Η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας γίνεται από την Βουλή, η οποία εκλέγεται από τον λαό, η εκτελεστική εξουσία ασκείται από την

κυβέρνηση, η οποία ελέγχεται από την Βουλή, και η δικαστική εξουσία ασκείται από τα δικαστήρια με πλήρη ανεξαρτησία απέναντι στις άλλες δύο εξουσίες.

Σημαντικό είναι, όπως αναφέρει ο Σπυρόπουλος(2006:41), ότι «η τυπική ή οργανική διάκριση των εξουσιών πρέπει να βαίνει παράλληλα με την ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών, διότι έτσι μόνον μπορούν να αναχαιτίζονται οι καταχρήσεις κάθε εξουσίας». Η αρχή της διάκρισης, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, έχει ιδιαίτερη σημασία για την παρούσα ανάλυση, επειδή στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ δεν τηρείται ο παραδοσιακός διαχωρισμός νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, ενώ με τα μέτρα οικονομικής διακυβέρνησης που λήφθηκαν μετά το 2010, έχει αυξηθεί ο βαθμός συσσώρευσης εξουσιών στα εκτελεστικά όργανα της Ένωσης.

Ένα δεύτερο θεσμικό προαπαιτούμενο για την ορθή δημοκρατική λειτουργία είναι η ύπαρξη κομμάτων και εκλογών: Για να υφίσταται πρακτικά η δημοκρατία, πρέπει να προσφέρονται στους ψηφοφόρους εναλλακτικές επιλογές μεταξύ ανταγωνιστικών πολιτικών και υποψηφίων για την άσκηση δημόσιας εξουσίας, και να υπάρχει η λογική δυνατότητα εναλλαγής στην κυβέρνηση.

Πρόκειται για το ευρέως διαδεδομένο μοντέλο ανταγωνιστικής δημοκρατικής διακυβέρνησης, κατά το οποίο οι πολίτες με την ψήφο τους στις εκλογές αναδεικνύουν το πλειοψηφούν κόμμα, του οποίου συνήθως ο αρχηγός γίνεται ο επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας. Το κυρίαρχο πλέον κόμμα εφαρμόζει το πολιτικό πρόγραμμα που παρουσίασε προεκλογικά και το οποίο κέρδισε την λαϊκή προτίμηση. Με αυτόν τον τρόπο, οι ψηφοφόροι ασκούν έμμεση επιρροή στα αποτελέσματα των πολιτικών (Hix, 2005:228).

Ένα άλλο προαπαιτούμενο είναι η ισότητα των πολιτών, που μεταφράζεται στην καθολικότητα και την ισότητα της ψήφου, την θέσπιση και τήρηση συγκεκριμένων

διαδικασιών και κανόνων πολιτικής, την διαφάνεια, την ευθύνη των εκλεγμένων κυβερνόντων απέναντι στο εκλογικό σώμα, και τον κανόνα της πλειοψηφίας. Κατά τον Cristiano (1996), η δημοκρατική ισότητα δεν έγκειται στην ισότητα των αποτελεσμάτων, αλλά στην ισότητα των ευκαιριών για άσκηση επιρροής στα αποτελέσματα της εκλογικής διαδικασίας. Το ελάχιστο, δηλαδή, στοιχείο είναι να αντιστοιχεί στον καθένα μια ψήφος, ή γενικότερα ίση εκλογική δύναμη. Κατ' επέκταση αυτής της λογικής, για να υπάρξει ισότητα, πρέπει να υπάρχει και ουδετερότητα, δηλαδή οι κανόνες της λήψης αποφάσεων δεν πρέπει να ευνοούν κάποιες προτιμήσεις και να λειτουργούν αποτρεπτικά για άλλες.

Η έννοια της νομιμοποίησης

Ο λόγος που η δημοκρατία ως πολίτευμα αποτελεί την πιο σταθερή και αποτελεσματική πολιτειακή οργάνωση, είναι επειδή είναι το πιο νομιμοποιημένο. Η έννοια της νομιμοποίησης δεν είναι νομική έννοια, αλλά κοινωνιολογική. Είναι δύσκολο να δοθεί ένας ακριβής ορισμός, αλλά μπορεί να λεχθεί γενικά πως νομιμοποιημένη είναι μια εξουσία, όταν τα άτομα την αποδέχονται και την εμπιστεύονται, και συμμορφώνονται προς τις επιταγές της, ακόμα και αν δεν είναι απαραίτητα προς το συμφέρον τους.

Ο μεγάλος βαθμός νομιμοποίησης μιας δημοκρατίας οφείλεται στο ότι, σε αντίθεση με άλλες μορφές πολιτευμάτων, επιτρέπει στα άτομα να επιδιώκουν αυτό που θεωρούν καλύτερο για τον εαυτό τους, και να έχουν ίσες ευκαιρίες επιδίωξης των συμφερόντων τους. Δύο έννοιες έχουν σημασία για να εξηγηθεί η νομιμοποίηση του δημοκρατικού πολιτεύματος: ο ατομικός και ο πολιτικός αυτοκαθορισμός.

Το κράτος, στην παρούσα ανάλυση, πρέπει να νοηθεί ως ένα κοινωνικό κατασκευάσμα. Συνεπώς, ως τέτοιο, δεν (πρέπει να) εξυπηρετεί κάποιον θεϊκό ή υπέρτατο ηθικό σκοπό, ούτε νομιμοποιείται εξ αυτών, αλλά δημιουργείται και διατηρείται για την επιδίωξη των στόχων των συστατικών του στοιχείων, δηλαδή των πολιτών της κοινότητας. Η άσκηση της εξουσίας από μια συλλογική οντότητα, τον λαό, δεν σημαίνει πως η κυριαρχία είναι αδιαίρετη και ενιαία, κατά το πρότυπο της *suprema potestas* του Bodin.

Αντιθέτως, η κυριαρχία του λαού εκλαμβάνεται ως κυριαρχία των ατόμων, ως μια συγκέντρωση ή «δεξαμενή» κυριαρχίας, που πηγάζει από την συναίνεση του κάθε ατόμου στην συλλογική διαδικασία λήψης αποφάσεων (Blankeand Böttner, 2015:247). Στην θεώρηση αυτή της δημοκρατίας, για την άσκησή της δεν απαιτείται η προ ύπαρξη ενός ενιαίου έθνους ή μιας κοινότητας με πολιτιστικές, γλωσσικές, θρησκευτικές ομοιότητες, στην οποία ανήκει η κυριαρχία. Κατά τον Habermas, «Ένα έθνος πολιτών δεν πρέπει να συγχέεται με μια κοινότητα της μοίρας, που σχηματίζεται από κοινή καταγωγή, γλώσσα και ιστορία. Αυτή η σύγχυση αποτυγχάνει να συλλάβει τον εθελοντικό χαρακτήρα ενός πολιτικού έθνους, η συλλογική ταυτότητα του οποίου δεν υπάρχει ούτε ανεξαρτήτως ούτε πρότερα από την δημοκρατική διαδικασία, από την οποία πηγάζει» (Habermas, 2001:15).

Η δέσμευση προς την διασφάλιση του ατομικού αυτό καθορισμού πρέπει να είναι ένα βασικό στοιχείο μιας πολιτικής κοινότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, δηλαδή το αντικείμενο μιας πολιτείας πρέπει να είναι η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ικανοποίηση των αναγκών και των αιτημάτων των μελών της, το οποίο είναι και η απαραίτητη προϋπόθεση για την μακροπρόθεσμη σταθερότητα και επιβίωσή της. Οι προτιμήσεις και οι αξίες των μελών της, όμως, δεν είναι ίδιες, αλλά διαφέρουν από άτομο σε άτομο. Δεν πρέπει να ορίζει, λοιπόν, η κυβέρνηση ενός κράτους,

συγκεκριμένες αξίες και τρόπο ζωής της κοινωνίας και των ατόμων, υπό το πρόσχημα του κοινού καλού, ή του εθνικού συμφέροντος.

Κατά τον Διαμαντόπουλο (2008:58), οι συγκρούσεις είναι εγγενείς σε οποιοδήποτε κοινωνικό σύνολο, και «...η ίδια η φύση της δημοκρατίας προϋποθέτει απόρριψη της αντίληψης του Ρουσό περί ύπαρξης, ακόμα και δυνατότητας ύπαρξης, απόλυτης κοινωνικής αρμονίας, κοινού κοινωνικού συμφέροντος...», ενώ «η αναφορά στον “λαό”, ως ενιαίο, αρμονικό και αδιαφοροποίητο πολιτικό υποκείμενο, η βούληση του οποίου νομιμοποιεί την θέση και την δράση των εξουσιαστών, ουσιαστικά αποτελεί βήμα προς τον ολοκληρωτισμό».

Σε μια πολιτεία, όλοι οι πολίτες πρέπει να είναι ίσοι και ελεύθεροι. Η πραγμάτωση αυτών των αξιωμάτων γίνεται μέσα από τον σεβασμό της εξατομικευμένης ταυτότητάς τους, και της διαφορετικότητας που υπάρχει μεταξύ τους στις αξίες που ασπάζονται, στην αντίληψη περί καλού και κακού, και στον τρόπο ζωής τους. Ο στόχος των κυβερνόντων πρέπει να είναι να διασφαλίσουν τις απαραίτητες συνθήκες ελευθερίας και ασφάλειας ώστε το κάθε άτομο να μπορεί να ζει με βάση τις δικές του αξίες και να επιδιώκει το δικό του όραμα περί καλού/ιδανικού, μέσα σε συνθήκες ειρηνικής συνύπαρξης. Έτσι αναγνωρίζεται η θεμελιώδης ισότητα των πολιτών αλλά και οι αναπόφευκτες διαφορές μεταξύ των πεποιθήσεών τους (Dawsonκαι DeWitt, 2013:819).

Ένα δεύτερο στοιχείο που πρέπει να χαρακτηρίζει μια δημοκρατική κοινότητα είναι η διασφάλιση του πολιτικού αυτό καθορισμού. Η ίση συμμετοχή όλων των κυβερνουμένων στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και η κατοχύρωση των συνταγματικών ελευθεριών είναι ουσιαστικές κομμάτι του αυτό καθορισμού.

Ο πολιτικός αυτό καθορισμός διασφαλίζεται μέσα από την δημιουργία μηχανισμών που επιτρέπουν τη θέσπιση κανόνων της κοινωνικής σύγκρουσης, την ανταλλαγή ιδεών, τον σχηματισμό ευρύτερων συλλογικών προτιμήσεων, την επικράτηση μιας εκ των πολλών εναλλακτικών επιλογών σχετικά με τους επιδιωκόμενους στόχους, τις προτεραιότητες των αξιών, κλπ.

Η συμμετοχή στην διακυβέρνηση ενός κράτους είτε έμμεσα με την εκλογή των αντιπροσώπων που μεταφέρουν τις αξίες των ψηφοφόρων τους στην διαδικασία της πολιτικής, είτε με άμεση συμμετοχή μέσα από ομάδες συμφερόντων και κοινωνικές οργανώσεις, διασφαλίζει πως τα άτομα αυτό καθορίζονται πολιτικά, σε συνδυασμό φυσικά με τα υπόλοιπα θεσμικά εχέγγυα της σύγχρονης δημοκρατίας, όπως το κράτος δικαίου, η διάκριση των εξουσιών, ο συνταγματικός έλεγχος της πλειοψηφίας, και τα ατομικά δικαιώματα.

Κατά τους Dawson και DeWitt (2013:819), όλοι αυτοί οι θεσμοί «..αντανακλούν την ανάγκη να εδραιωθεί η ίση αναγνώριση της αυτονομίας του κάθε ατόμου,... να προσφέρεται ένα forum επικοινωνίας και αμφισβήτησης που είναι ανοιχτό σε όλους και ευαίσθητο στις επιδιώξεις των υποκειμένων του...». Ο πολιτικός αυτό καθορισμός διασφαλίζει ότι οι πολίτες δεν νιώθουν αποξενωμένοι από τις πολιτικές αποφάσεις, αλλά νιώθουν σιγουριά πως είναι αυτόνομοι, αυτό καθοριζόμενοι.

Η ιστορική φράση του Αβραάμ Λίνκολν περιγράφει ορθά την έννοια της νομιμοποίησης σε ένα δημοκρατικό σύστημα: «Κυβέρνηση του λαού», δηλαδή η εξουσία πηγάζει από το εκλογικό σώμα με την ανάδειξη αντιπροσώπων, «από τον λαό», με την εισαγωγή νομιμοποίησης μέσα από την συμμετοχή των πολιτών και την διοχέτευση και συνάθροιση των προτιμήσεών τους, και για τον λαό, δηλαδή οι αποφάσεις και οι κανόνες που θεσπίζονται πρέπει να εξυπηρετούν το γενικό

συμφέρον, να λαμβάνουν υπ' όψιν τις μειοψηφίες, και να ικανοποιούν τα λαϊκά αιτήματα (Blanke και Böttner, 2015:251)

Η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αφού καταγράφηκε η βασική θεωρία δημοκρατικής διακυβέρνησης στο επίπεδο των κρατών, στο κεφάλαιο αυτό θα αναλυθεί η δημοκρατία στο διεθνές επίπεδο. Μπορεί να διερωτηθεί κανείς, γιατί ένας διεθνής οργανισμός έχει ανάγκη άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης. Παραδοσιακά, οι διεθνείς οργανισμοί αποτελούν πεδίο διακρατικών σχέσεων, όπου οι κυβερνήσεις προβαίνουν σε συμφωνίες μεταξύ τους.

Καθώς η κυβέρνηση ενός κράτους νομιμοποιείται άμεσα από τον λαό στα προεδρικά συστήματα, ή έμμεσα από την Βουλή, θεωρείται πως έχει την αρμοδιότητα να λάβει αποφάσεις στο διεθνές επίπεδο εκ μέρους του λαού της. Οι αποφάσεις αυτές, αν απαιτείται, επικυρώνονται από την νομοθετική εξουσία και μετατρέπονται σε εγχώριο δίκαιο, με ισχύ νόμου, απλή ή αυξημένη. Ένας τυπικός διεθνής οργανισμός, λοιπόν, δεν χρειάζεται λαϊκή νομιμοποίηση, καθώς οι αποφάσεις του μπορούν να ελεγχθούν στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους, από το νομοθετικό σώμα.

Η ανάγκη για νομιμοποίηση και έλεγχο των διεθνών οργανισμών δημιουργείται όταν αυτοί μπορούν να θεσπίζουν κανόνες δεσμευτικής φύσεως, οι οποίοι έχουν άμεσο αποτέλεσμα στην έννομη τάξη των συμβαλλομένων κρατών, χωρίς την ανάγκη μεταφοράς τους στο εθνικό δίκαιο με νόμο. Θεωρείται, λοιπόν, πως το άμεσο αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας έναντι των ευρωπαίων πολιτών

απαιτεί και άμεσο δημοκρατικό έλεγχο του υπερεθνικού οργάνου που νομοθετεί. Όπως και στην εθνική δημοκρατία, οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με την συναίνεση των κυβερνουμένων, ώστε να μην παραβιάζεται η αρχή του αυτό καθορισμού του ατόμου. Αυτό περιλαμβάνει εν μέρει και τα κράτη μέλη, καθώς η λήψη αποφάσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο τα στερεί από ορισμένα κυρίαρχα δικαιώματα που έχουν μεταβιβάσει.

Η Ένωση, από την ίδρυση της πρώτης Κοινότητας το 1952, έως και την Συνθήκη της Λισσαβόνας το 2009, έχει κάνει σημαντικά βήματα για τον εκδημοκρατισμό της. Επρόκειτο για μια μακρά διαδικασία μεταμόρφωσης, που ήταν αποτέλεσμα πολιτικών ζυμώσεων, πιέσεων, και της επιδίωξης ενός τελικού οράματος μιας πολιτικής ολοκλήρωσης. Έτσι, μέσα από τις πολλαπλές αναθεωρήσεις και προσθήκες, προσπάθησε να θέσει σταδιακά τα θεμέλια της δημοκρατικής της διακυβέρνησης. Πριν η ανάλυση προχωρήσει στην συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα, παρατίθεται η νομική βάση της δημοκρατικής διακυβέρνησης της Ένωσης.

Σύμφωνα με το άρθρο 10, παρ. 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής: ΣΕΕ), «η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία». Σύμφωνα με τους Blanke και Böttner (2015:244), το σύστημα αυτό διακυβέρνησης προκαθορίζεται από τις μορφές κυβέρνησης των κρατών μελών και ως εκ τούτου ανήκει στους θεμελιώδεις κανόνες, στα ουσιώδη της συνταγματικής σύνθεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η διασφάλιση της δημοκρατίας μέσα από την διαδικασία των εκλογών προβλέπεται και στο άρθρο 3 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΣΔΑ), κατά το οποίο τα συμβαλλόμενα κράτη «...αναλαμβάνουσιν την υποχρέωσιν όπως διενεργούσιν,

κατά λογικά διαστήματα, ελευθέρως μυστικής εκλογάς, υπό συνθήκας επιτρέπουσας την ελευθέραν έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως ως προς την εκλογή του νομοθετικού σώματος». Η δημοκρατία, αλλά και οι φιλοσοφικές προαπαιτήσεις αυτής, όπως η ισότητα, το κράτος δικαίου και η ελευθερία, κατοχυρώνονται και ως μέρη του συστήματος αξιών της Ένωσης στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, κατά το οποίο «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... Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη...». Είναι φανερό πως η πραγμάτωση της δημοκρατίας έχει κεντρική θέση στις επιδιώξεις της Ένωσης, καθώς και πως αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε, μια οιονεί συνταγματική αρχή της τελευταίας.

Η δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης εκφράζεται από την δέσμευσή της για συμμετοχή και εκπροσώπηση όλων των κυβερνουμένων στην διαδικασία. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώνεται από την διττή νομιμοποίησή της από τα κράτη και τους πολίτες, η οποία, όμως, ουσιαστικά πηγάζει και στις δύο περιπτώσεις από το εκλογικό σώμα. Στην πρώτη περίπτωση, ο λαός νομιμοποιεί τα όργανα του κράτους, τα οποία με την σειρά τους προσφέρουν νομιμοποίηση στην Ένωση. Δημιουργείται έτσι μια αλυσίδα νομιμοποίησης.

Τα κρατικά όργανα λαμβάνουν αποφάσεις στο διεθνές επίπεδο στο πλαίσιο ενός σώματος, και είναι δημοκρατικά υπεύθυνα απέναντι στο εκλογικό σώμα ή στην Βουλή στο εθνικό επίπεδο. Αυτή η αλυσίδα νομιμοποίησης εκφράζεται στο δίκαιο της Ένωσης στο άρθρο 10, παρ. 2, εδάφ. 2 της ΣΕΕ. Στην δεύτερη περίπτωση η Ένωση νομιμοποιείται άμεσα από τον λαό με την άμεση εκλογή ενός υπερεθνικού σώματος αντιπροσώπων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως κατοχυρώνεται και στο άρθρο 10, παρ. 2, εδάφ. 1 της ΣΕΕ.

Σημαντική είναι και η αναφορά της Ένωσης στην συμμετοχή και την εγγύτητα των πολιτών με την Ένωση, καθώς και στην λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, ως προαπαιτούμενα μιας γνήσιας δημοκρατίας. Παρόλο που, όπως προαναφέρθηκε, η ύπαρξη κοινής πολιτιστικής ταυτότητας δεν είναι προαπαιτούμενο για μια δημοκρατία, οι Blanke και Böttner (2015:249) επισημαίνουν πως η σταδιακή διαμόρφωση μιας συλλογικής ταυτότητας, μέσω της ενασχόλησης με τα κοινά και της πολιτικής αντιπαράθεσης και συνδιαλλαγής αυξάνει την νομιμοποίηση και την αποδοχή των αποφάσεων του οργανισμού.

Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με την συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, την ανταλλαγή ιδεών και τον σχηματισμό συλλογικών θέσεων επί υπερεθνικών θεμάτων. Αυτή η μορφή νομιμοποίησης μέσω της αρχής της συμμετοχικής δημοκρατίας θεμελιώνεται στις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 10 της ΣΕΕ. Σχετικό είναι και το άρθρο 11, παρ. 1 της ΣΕΕ όπου κατοχυρώνεται ο διάλογος μεταξύ των θεσμών αφ' ενός, και των πολιτών και των ομάδων συμφερόντων αφ' ετέρου.

Η διασφάλιση της πολυφωνίας και της ένταξης όσο το δυνατόν περισσότερων κοινωνικών συμφερόντων επιτυγχάνεται μέσα από την διαδικασία παραγωγής πολιτικών στο ενωσιακό επίπεδο, όπου συμμετέχει και συναθροίζει τα συμφέροντά της μια πληθώρα ομάδων συμφερόντων, επιχειρήσεων, πολιτικών δρώντων, και εμπειρογνομόνων. Έτσι, οι εισροές πολιτικής και οι προσπάθειες συμβιβασμού και ένταξης σε μια πολιτική όλων των συμφερόντων, λειτουργεί ως υποκατάστατο για την έλλειψη του άμεσου συνδέσμου της Ένωσης με την κοινωνία.

Ένα ακόμα στοιχείο που διασφαλίζει την νομιμοποίηση της Ένωσης, είναι ο σεβασμός της κυριαρχίας των κρατών. Η Ένωση, με τον σαφή διαχωρισμό των

αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της, έχει περιοριστεί σε τομείς χωρίς ιδιαίτερη φόρτιση αξιών, όπως η ρύθμιση του ανταγωνισμού, η τελωνειακή ένωση, κλπ. Όσον αφορά τομείς οι οποίοι χαρακτηρίζονται από ιδεολογική φόρτιση και η ρύθμισή τους χρειάζεται πολιτική νομιμοποίηση (επικράτηση μιας ιδεολογίας έναντι των εναλλακτικών επιλογών στο πλαίσιο της κοινωνικής σύγκρουσης), η αρμοδιότητα παραμένει στο εθνικό επίπεδο, όπου υπάρχουν ώριμοι θεσμοθετημένοι μηχανισμοί έκφρασης των κοινωνικών προτιμήσεων, και τα αποτελέσματα των πολιτικών είναι νομιμοποιημένα στην συνείδηση των πολιτών.

Έτσι, τομείς όπως η εκπαίδευση, η θρησκεία, η κοινωνική πρόνοια, η εργασία, η φορολόγηση, που ανακλούν τις αξίες και τις πεποιθήσεις ενός κοινωνικού συνόλου, παραμένουν στην αρμοδιότητα του κράτους. Αυτή η μη επέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε τομείς που σχετίζονται με αξίες των πολιτών των κρατών μελών, εξυπηρετεί δύο σκοπούς ταυτοχρόνως: Διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη και δημοκρατικότερη διακυβέρνηση, «...κατανέμοντας τις αρμοδιότητες στο επίπεδο διακυβέρνησης που είναι καταλληλότερο για την αποτελεσματικότερη ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών» (Dawson και DeWitt, 2013:822), ενώ ταυτόχρονα προστατεύει την πολιτική σταθερότητα της Ένωσης με το να μην της αναθέτει την υποχρέωση να λαμβάνει αποφάσεις, οι οποίες δεν θα ήταν νομιμοποιημένες από το κοινωνικό σύνολο.

Η κυριαρχία των κρατών προστατεύεται από μέτρα όπως η υπέρ εκπροσώπηση των μικρών κρατών στα όργανα της Ένωσης, το δικαίωμα αρνησικυρίας όταν διακυβεύονται εθνικά συμφέροντα, η απαίτηση ομοφωνίας για την αναθεώρηση των Συνθηκών, η αρχή των δοτών αρμοδιοτήτων, ο σεβασμός των συνταγματικών ταυτοτήτων των κρατών μελών, κλπ.

Η συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ένωση

Το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος δεν είναι πρόσφατο. Η συζήτηση για τον εκδημοκρατισμό της Ένωσης υπήρχε από την στιγμή της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Η ακαδημαϊκή συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης αναδύθηκε έντονα την δεκαετία του 1980, και περιστρέφεται γύρω από κάποια πάγια ζητήματα της θεσμικής δομής και ισορροπίας της. Αξίζει να γίνει μια σύντομη περιγραφή της ιστορικής εξέλιξης του ζητήματος, ώστε ο αναγνώστης να έχει μια ολοκληρωμένη αντίληψη των χρόνιων αδυναμιών του ενωσιακού συστήματος, και να διαπιστώσει πώς τα προβλήματα της οικονομικής διακυβέρνησης συνδέονται άμεσα με αυτές.

Παρ' όλο που η συζήτηση για τον εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού εγχειρήματος ξεκίνησε ήδη από την ίδρυση των πρώτων κοινοτήτων, τις πρώτες δεκαετίες, περίπου δηλαδή από το 1950 έως και την δεκαετία του 1970, αυτός θεωρείτο μάλλον ως άλλο ένα εργαλείο προώθησης της ευρωπαϊκής ενότητας. Κατά την περίοδο εκείνη οι Κοινότητες θεωρούνταν περισσότερο διεθνείς οργανισμοί παρά φορείς δημόσιας εξουσίας.

Η ύπαρξη και η νομιμοποίησή τους στηριζόταν στην θέληση των κρατών μελών, τα οποία είχαν τον έλεγχο της πολιτικής διαδικασίας εντός των Κοινοτήτων. Έτσι, η άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και η σύνδεση των πολιτών με τις Κοινότητες δεν ήταν απαραίτητη, αλλά επιδεινώθηκε από τους ευρωπαίους ηγέτες, ως μοχλός ολοκλήρωσης. Οι εμπνευστές της κοινότητας είχαν ως απώτερο σκοπό την ειρηνική ενοποίηση της Ευρώπης, την δημιουργία ενός πολιτικού οικοδομήματος, μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας που θα έφερνε το τέλος των συγκρούσεων.

Γι αυτό το λόγο, θεωρήθηκε πως η νέα κοινότητα δεν έπρεπε να λειτουργεί αμιγώς διακυβερνητικά, αλλά να εμπεριέχει υπερεθνικά όργανα αποφάσεων, διότι τότε μόνο θα μπορούσε να υπερβεί τις συγκρούσεις συμφερόντων στο διακρατικό επίπεδο, και να προωθήσει έναν ευρωπαϊκό κοινό σκοπό. Οι προτάσεις για ενσωμάτωση δημοκρατικών στοιχείων στην λήψη αποφάσεων βασιζόταν στην ιδέα πως θα προωθούσαν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προς την τελική της μορφή, ως ομοσπονδία. Χαρακτηριστικό είναι πως το άρθρο 20 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Συνθήκης Άνθρακα και Χάλυβα, όριζε τα μέλη της Συνέλευσής της ως «αντιπροσώπους των λαών των κρατών».

Ο χαρακτηρισμός αυτός στόχο είχε να συμβάλλει στην εντύπωση ότι η Συνέλευση είναι ένα άμεσα δημοκρατικό όργανο που θα λειτουργούσε προς το συμφέρον των πολιτών, και όχι άλλο ένα διακυβερνητικό όργανο κυβερνητικών αντιπροσώπων. Γι αυτό και η θέσπιση των άμεσων εκλογών του ΕΚ ως θεσμοθέτηση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, θεωρήθηκε τεράστια επιτυχία για το εγχείρημα (Nettesheim, 2005:362).

Η ακαδημαϊκή και πολιτική συζήτηση περί του δημοκρατικού ελλείμματος άρχισε να παίρνει διαστάσεις κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990. Σε αυτό συνετέλεσε το αυξανόμενο χάσμα μεταξύ μιας επιταχυνόμενης ολοκλήρωσης, με ευρεία μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιών στις Κοινότητες, και μιας στασιμότητας στις νομιμοποιητικές δομές των τελευταίων. Δηλαδή ενώ αυξανόταν η επιρροή και η αρμοδιότητα των Κοινοτήτων σε περισσότερους τομείς, η παραγωγή πολιτικής παρέμενε ευνοϊκή προς τους τεχνοκρατικούς και γραφειοκρατικούς θεσμούς.

Όταν τέθηκε το ζήτημα της χρηματοδότησης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής το 1970 με ένα σημαντικό ποσό πόρων, αναδύθηκε η συζήτηση για την ανεπάρκεια

του κοινοβουλευτικού ελέγχου και για το δικαίωμα συν απόφασης στα κοινοτικά ζητήματα. Παρ' όλα αυτά, μέχρι το 1986, η πλειοψηφία των παρατηρητών θεωρούσε πως το ακόμα περιορισμένο πεδίο αρμοδιοτήτων των Κοινοτήτων, και το δικαίωμα άσκησης βέτο των κρατών στις αποφάσεις των θεσμών, συνιστούσαν επαρκή στοιχεία πολιτικού ελέγχου, και συνεπώς δεν ετίθετο ζήτημα δημοκρατικού ελλείμματος, καθώς η κυριαρχία παρέμενε στα κράτη.

Το σημείο καμπής της συζήτησης για το έλλειμμα ήταν η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), που υπεγράφη το 1986. Με την ΕΕΠ, η λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο, για ένα μεγάλο πεδίο ζητημάτων, άλλαξε από την ομοφωνία στον κανόνα της πλειοψηφίας. Αυτό σήμαινε πως τα κράτη μέλη έχαναν το δικαίωμα να ασκήσουν βέτο σε αποφάσεις, που δεν εξυπηρετούσαν τα συμφέροντά τους, και μια υπερεθνική εξουσία μπορούσε πλέον να επιβάλλει σε αυτά την βούλησή της.

Για να αντισταθμιστεί η απώλεια κυριαρχίας των κρατών στο Συμβούλιο και κατ' επέκταση δημοκρατικής νομιμοποίησης της Κοινότητας, δόθηκαν αυξημένες αρμοδιότητες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ΕΕΠ έκανε αντιληπτό πως η Κοινότητα δεν ήταν απλώς ένας παραδοσιακός διεθνής οργανισμός, που αντλούσε επαρκή νομιμοποίηση από την συμμετοχή των κρατών σε αυτόν. Αλλά καθώς αυτή παρουσιάστηκε ως ένα μη πολιτικό εγχείρημα, με τόσο σημαντικά οικονομικά και κοινωνικά οφέλη, που δεν μπορούσε να αμφισβητηθεί πολιτικά, έγινε αποδεκτή από το ευρωπαϊκό κοινό, χωρίς έντονες αντιδράσεις.

Αντιθέτως, η Συνθήκη του Μάαστριχτ προσέελκυσε το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης και δημιούργησε ερωτήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης. Η συζήτηση για την δημοκρατία κατά την δεκαετία του 1990 χαρακτηριζόταν από την σύγκριση και κριτική της ΕΕ σε σχέση με τις παραδοσιακές αντιλήψεις της εθνικής συνταγματικής θεωρίας, γεγονός που δεν αποτελεί έκπληξη, καθώς είναι

λογικό μια νέα πρωτοφανής μορφή δημόσιας εξουσίας να αναλύεται με βάση τα υπάρχοντα πρότυπα.

Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας, η Ένωση είχε ήδη μεταμορφωθεί από τεχνοκρατικό οργανισμό με συγκεκριμένες εντολές (π.χ. η Ενιαία Αγορά), σε φορέα δημόσιας εξουσίας, με αρμοδιότητα σε μια ευρεία κατηγορία τομέων, αντιμετωπίζοντας ήδη συγκρούσεις αξιών , και διανεμητικά προβλήματα.

Αναγνωρίστηκε πως πλέον η ΕΕ έφτασε σε ένα σημείο όπου η υπογραφή από τα κράτη μέλη των Συνθηκών και η συμμετοχή τους στην νομοθετική λειτουργία, δεν πληρούσαν τις απαιτήσεις της δημοκρατικής θεωρίας. Ο Nettesheim (2005:364) αναφέρει πως αυτό το συμπέρασμα θα ήταν αναπόφευκτο ακόμα και αν τα κράτη μέλη είχαν διατηρήσει το δικαίωμα του βέτο σε όλα τα πεδία πολιτικής. Ακόμα και έτσι, θα μπορούσαν μόνο να μπλοκάρουν, και όχι να διαμορφώσουν τις υπερεθνικές αποφάσεις.

Εξ' άλλου, θα είχαν χάσει την κυριαρχία τους σε πεδία όπου η Ένωση είχε ήδη αποκλειστική αρμοδιότητα, ή όπου είχε ήδη θεσπισθεί υπερισχύουσα ενωσιακή νομοθεσία. Κατά την δημοκρατική θεωρία, ένα υποκείμενο δεν πρέπει να έχει μόνο την ικανότητα να αποφασίζει με ναι ή όχι σε διλημματικού χαρακτήρα αποφάσεις, αλλά να μπορεί να εισάγει στην παραγωγή πολιτικής τις προτιμήσεις του.

Όπως αναφέρει ο Hix (2005:230), δεν υπάρχει ένας μοναδικός έγκυρος ορισμός για το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ένωση. Ο ίδιος, όμως, περιγράφει πέντε γενικά επιχειρήματα, τα οποία χρησιμοποιούνται ευρέως και μπορούν να δώσουν μια γενική εικόνα της ευρύτερης συζήτησης για το δημοκρατικό έλλειμμα στον ακαδημαϊκό και πολιτικό κόσμο. Το πρώτο είναι πως η Ένωση κυριαρχείται από μία ισχυρή εκτελεστική εξουσία, στην οποία ασκείται μειωμένος εθνικός

κοινοβουλευτικός έλεγχος. Καθώς οι αποφάσεις στην Ένωση λαμβάνονται από τις εθνικές κυβερνήσεις και την Επιτροπή, η εξουσία των εθνικών κοινοβουλίων είναι μειωμένη, αφού δεν μπορούν να ελέγξουν τις κυβερνήσεις τους όταν λαμβάνουν αποφάσεις στις Βρυξέλλες.

Το δεύτερο σημείο κριτικής είναι η μικρή δύναμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο, αν και με κάθε Συνθήκη ενισχυόταν όσον αφορά τις αρμοδιότητές του, ακόμα δεν κατέχει ισχυρή θέση ως αντιπρόσωπος των ευρωπαϊκών λαών στο πολιτικό σύστημα της Ένωσης. Τρίτον, η έλλειψη ενός ευρωπαϊκού πολιτικού χώρου, όπου θα διεξάγεται σύγκρουση ιδεών και αξιών μεταξύ των πολιτικών κομμάτων. Σε αυτό το επιχείρημα παίζει ρόλο και η μη πολιτική φύση της Ένωσης, που έχει ως αποτέλεσμα τα ευρωπαϊκά ζητήματα να έρχονται σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με τα εθνικά, ενώ οι ευρωεκλογές να αντιμετωπίζονται μάλλον σαν εθνικές. Το τέταρτο επιχείρημα είναι η απόσταση της ΕΕ από τους πολίτες. Σε αυτό συμβάλλουν τόσο οι περίπλοκες διαδικασίες πολιτικής που ακολουθούνται, όσο και η τεχνοκρατική φύση τους, ενώ η Επιτροπή, που αποτελεί την οιοσπονδιακή κυβέρνηση της Ένωσης, δεν έχει καμία απολύτως σύνδεση με τους πολίτες.

Το τελευταίο σημείο αποτελεί το αποτέλεσμα όλων των παραπάνω, και αφορά την θέσπιση πολιτικών από την Ένωση, οι οποίες στερούνται ευρείας λαϊκής υποστήριξης, δημιουργώντας με αυτόν τον τρόπο ένα χάσμα μεταξύ κυβερνόντων και κυβερνουμένων.

Μια άλλη πτυχή του ελλείμματος νομιμοποίησης προέρχεται από την συνεχώς μειούμενη κυριαρχία των κρατών σε τομείς, οι οποίοι όμως παραμένουν στην δική τους αρμοδιότητα. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που ονομάζεται «ολοκλήρωση από το δίκαιο». Κατά τους Dawson και DeWitt (2013:824), η θεσμική δομή της

Ένωσης δημιούργησε μια υπερχείλιση, κατά την οποία η ελεύθερη μετακίνηση των ατόμων μεταξύ των κρατών και τα συναφή με αυτήν δικαιώματα, αλλά και η «αρνητική ολοκλήρωση», δηλαδή η απαγόρευση κρατικής επέμβασης σε σχετιζόμενα με τα ανωτέρω δικαιώματα πεδία, περιόρισαν την ικανότητα των κρατών να αποφασίζουν αυτόνομα, σε τομείς που παρέμεναν στην δική τους κυριαρχία.

Κατά την άποψη αυτή, οι νόρμες που έφερε η ελεύθερη μετακίνηση, απειλούν τις κοινωνικές και πολιτικές προϋποθέσεις του αυτό καθορισμού των πολιτών. Η ολοκλήρωση από το δίκαιο επιτυγχάνεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο εδραίωνε την υπεροχή των ευρωπαϊκών κανόνων μέσα από την νομολογία του επί υποθέσεων, που αναλάμβανε να εκδικάσει. Έτσι παρακάμπτονταν εθνικά εμπόδια, καθώς η εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων υπερίσχυε έναντι των αντικρουόμενων εθνικών.

Καθώς η πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος καθοριζόταν από τάσεις φιλελευθεροποίησης της οικονομίας, γινόταν λόγος για «αρνητική ολοκλήρωση», δηλαδή θέσπιση αρνητικών κανόνων δικαίου, που αφαιρούσαν από τα κράτη όλο και περισσότερο την δυνατότητα επέμβασής τους στην αγορά.

Ταυτόχρονα, η μη δυνατότητα ρύθμισης της αγοράς, οδήγησε τα κράτη στο αντίθετο αποτέλεσμα, δηλαδή σε έναν φορολογικό και νομοθετικό ανταγωνισμό, για την προσέλκυση του κεφαλαίου. Έτσι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μείωνε σταδιακά τις πολιτικές επιλογές των κρατών μελών σε πολλούς τομείς δραστηριότητας. Περαιτέρω, η κρίση της ευρωζώνης και τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή της, επιδείνωσαν την ανισορροπία αυτή, τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά.

Η ποσοτική επιδείνωση εκδηλώνεται με την υπερχείλιση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, ενώ η ποσοτική εκδηλώθηκε στις περιπτώσεις κρατών μελών που ζήτησαν οικονομική ενίσχυση από την Ένωση, και από τα οποία ζητήθηκε να «επαναδιαπραγματευτούν ουσιαστικά τα βασικά κοινωνικά τους συμβόλαια» (Muller, 2012:78).

Τα ζητήματα αυτά περί της νομιμοποίησης της Ένωσης παραμένουν. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας επιχείρησε να προσδώσει ακόμα περισσότερα δημοκρατικά στοιχεία, σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των χρόνιων ανεπαρειών της. Έλαβε μέτρα που ενίσχυσαν περαιτέρω το ΕΚ, προσπάθησε να εντάξει τα εθνικά κοινοβούλια στην διαδικασία πολιτικής της Ένωσης, δίνοντάς τους την αρμοδιότητα του ελέγχου επικουρικότητας των προτάσεων της Επιτροπής, και θεσπίζοντας την νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών με την συγκέντρωση ενός εκατομμυρίου υπογραφών. Παρ' όλα αυτά, όπως θα διαπιστωθεί στην συνέχεια, οι παθογένειες της Ένωσης παραμένουν, και η νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση αποτελεί μια καλή περιπτώσιολογική μελέτη αυτών.

Η Κρίση της Ευρωζώνης και η νέα Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση

Η συζήτηση για το έλλειμμα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης απέκτησε νέα ώθηση κατά την περίοδο της κρίσης της Ευρωζώνης. Αιτία αποτέλεσαν η υπέρμετρη αύξηση των εκτελεστικών θεσμών της ΕΕ, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, και η περιθωριοποίηση του Ευρωπαϊκού και των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες αντιμετώπισης της κρίσης.

Η Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα στην οικονομική και κοινωνική πολιτική των κρατών μελών. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παρ.1 της ΣΕΕ, «η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας», ενώ σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, «σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη».

Ο τίτλος I του Πρώτου Μέρους της Συνθήκης για την Λειτουργία της ΕΕ ορίζει τις κατηγορίες και τους τομείς των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Η οικονομική πολιτική των κρατών αναφέρεται στο άρθρο 5, κατά την παράγραφο 1 του οποίου: «Τα κράτη μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές στο πλαίσιο της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα, ιδίως τους γενικούς προσανατολισμούς των πολιτικών αυτών. Ειδικές διατάξεις ισχύουν για κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ». Οι οικονομικές πολιτικές των κρατών, λοιπόν, δεν

εντάσσονται στις αρμοδιότητες της Ένωσης, αλλά αποτελούν αντικείμενου απλού –μη δεσμευτικού- συντονισμού.

Αυτό επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 119, παρ. 1 για την οικονομική πολιτική της Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο «η δράση των κρατών μελών και της Ένωσης περιλαμβάνει, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, την θέσπιση μιας οικονομικής πολιτικής, που βασίζεται στο στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών...». Συνεπώς, οι γενικοί οικονομικοί στόχοι των κρατών αποτελούν αντικείμενο συντονισμού στο ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά παραμένουν σε κρατικό επίπεδο οι επιλογές οικονομικών πολιτικών, κατανομής πόρων, κλπ.

Ο λόγος που ισχύει ο παραπάνω διαχωρισμός είναι πως το πολιτικό σύστημα της ΕΕ, όπως αναλύθηκε νωρίτερα, έχει οικοδομηθεί πάνω στην λογική μιας συνταγματικής ισορροπίας. Η ισορροπία αυτή διασφάλιζε τον πολιτικό και ατομικό αυτό καθορισμό και είναι απαραίτητη για την μακροπρόθεσμη σταθερότητα και διατήρηση οποιασδήποτε πολιτικής κοινότητας. Η αρχική οικοδόμηση της ΕΕ έγινε εσκεμμένα με απολιτικούς όρους, ώστε να επιτευχθούν αποτελεσματικά οι στόχοι της ειρήνης και της οικονομικής ευημερίας. Γι αυτό δεν προβλέφθηκε εξ αρχής ένα ολοκληρωμένο πολιτικό σύστημα που να φιλοξενεί τον πολιτικό διάλογο και την σύγκρουση ιδεών, την συμμετοχή των πολιτών, μια ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα και ισχυρούς δεσμούς του κέντρου με την περιφέρεια.

Η σταδιακή αλλαγή των σκοπών όμως της Ένωσης από την οικονομική ευημερία και ειρήνη σε μια πολιτική ένωση, με συγκέντρωση της νομισματικής και οικονομικής πολιτικής, στο ευρωπαϊκό επίπεδο συνεπάγεται μεταβολή των πολιτικών ισορροπιών μεταξύ των κρατών μελών και των ενωσιακών θεσμών, όπως και των θεσμών μεταξύ τους. Η αλλαγή των στόχων της έχει ως αποτέλεσμα

την μεταμόρφωσή της από μια ένωση κανονιστική, σε μια αναδιανεμητική, μια αλλαγή για την οποία δεν έχουν γίνει οι απαραίτητες θεσμικές μεταρρυθμίσεις που θα επέτρεπαν την αποδοχή και υποστήριξή της από το κοινό.

Η ουδετερότητα των πολιτικών συνέβαλλε στην ουσιαστική ισορροπία της Ένωσης, με τον διαχωρισμό της οικονομικής από την κοινωνική σφαίρα κατά την διαδικασία της ολοκλήρωσης. Η οικονομική σφαίρα ρυθμιζόταν στο ευρωπαϊκό επίπεδο για την αποτελεσματική δημιουργία της κοινής αγοράς, ενώ η κοινωνική πολιτική παρέμεινε στο επίπεδο του έθνους κράτους, όπου «οι πολιτικές δομές θα εξασφάλιζαν πως τα αναδιανεμητικά κριτήρια που θα χρησιμοποιούνταν θα αντιστοιχούσαν στις προσδοκίες και τα διαφορετικά συμφέροντα των πολιτών» (Dawson και DeWitt:2013:823).

Έτσι οι οικονομικοί στόχοι της Ένωσης δεν επηρέαζαν την ρύθμιση της κοινωνικής ζωής σύμφωνα με τις επιθυμίες της κοινωνίας, στο εσωτερικό των κρατών μελών. Η οικονομική ανάπτυξη προωθείτο στην Ευρώπη, ενώ η διανομή των πόρων παρέμενε στην αρμοδιότητα των κρατών. Αυτό εξυπηρετούσε και την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς η απολιτική της φύση και η μη επέμβαση σε συγκρουσιακούς τομείς εξασφάλιζε την συναίνεση των ευρωπαίων πολιτών.

Η ουσιαστική ισορροπία μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής σφαίρας κατέστη σταδιακά δυσκολότερο να παραμείνει διαχωρισμένη, καθώς η εμβάθυνση της ολοκλήρωσης σε περισσότερους τομείς καταδείκνυε την στενή διασύνδεση των δύο αυτών πεδίων. Η οικονομική πολιτική δεν μπορούσε να παραμείνει αποσυνδεδεμένη από ζητήματα «διανεμητικής δικαιοσύνης», αλλά παρ' όλα αυτά ο σκληρός πυρήνας των ζητημάτων αυτών παρέμεινε στην αποκλειστική

αρμοδιότητα των κρατών. Οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζονταν στο ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν κυρίως ρυθμιστικής φύσεως.

Όταν η χρηματοπιστωτική κρίση έπληξε την Ευρώπη το 2007 – 2008, με την κατάρρευση ορισμένων τραπεζών, την χρηματοπιστωτική συρρίκνωση, και την πτώση των χρηματιστηρίων σε όλες τις αναπτυγμένες οικονομίες, αρχικώς επικράτησε αβεβαιότητα ως προς τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν, καθώς τα κράτη μέλη δεν ήξεραν πώς να αντιδράσουν, δεδομένης της ταχύτητας με την οποία εξαπλωνόταν η κρίση, την έλλειψη μηχανισμών απόκρισης, και τους περιορισμένους πόρους της Ένωσης.

Η διάσωση των τραπεζικών συστημάτων από τις κυβερνήσεις τους, αύξησε σημαντικά το δημόσιο χρέος των πληγεισών χωρών, ενώ η δυσπιστία των αγορών προς τις ελλειμματικές χώρες με υψηλό δημόσιο χρέος, αύξησε το κόστος δανεισμού τους, επιδεινώνοντας την κατάσταση. Ταυτόχρονα, η υποστήριξη προς την ΕΕ μειωνόταν, ενώ οκτώ κυβερνήσεις μελών της Ένωσης είτε έπεσαν, είτε έχασαν στις εθνικές εκλογές.

Η οικονομική κρίση θα μπορούσε να αποτελέσει και υπαρξιακή κρίση: Ένα ή περισσότερα κράτη μπορεί να αναγκάζονται να αποχωρήσουν από την ευρωζώνη, δημιουργώντας ένα πιθανό ντόμινο, που μπορεί να οδηγούσε στην κατάρρευση της ευρωζώνης εν γένει (Verdun, 2015:221). Αρχικά τα κράτη έλαβαν μονομερή δράση, εγγυώμενα τις καταθέσεις έως 100.000 ευρώ, προκειμένου να αποτρέψουν έναν τραπεζικό πανικό, με την ΕΕ να ακολουθεί με το ίδιο μέτρο το 2009. Η αδυναμία των κρατών να αποτρέψουν τις συνέπειες της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η οποία άρχιζε να επηρεάζει την πραγματική οικονομία, οδήγησαν στο συμπέρασμα πως έπρεπε να αναληφθεί δράση στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Καθώς η Ένωση δεν διαθέτει σημαντικούς ίδιους πόρους, αυτοί έπρεπε να δοθούν από τα κράτη μέλη. Αρχικώς, τα κράτη πάλι έλαβαν μονομερείς δράσεις, ενώ η Ένωση εξέδωσε ορισμένες προτάσεις και έρευνες για καλύτερη επιτήρηση του χρηματοπιστωτικού τομέα, και την δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου για την διαχείριση κρίσεων. Όταν το 2009 η Ελλάδα ανακοίνωσε πως αντιμετώπιζε δημοσιονομικά προβλήματα και το κόστος δανεισμού της εκτοξεύθηκε μέχρι το 2010, τέθηκε το δίλημμα στην Ένωση αν έπρεπε να αφήσει την Ελλάδα να χρεοκοπήσει με το κίνδυνο να δημιουργηθούν αλυσιδωτές αντιδράσεις ή να την ενισχύσουν οικονομικά και να περιοριστεί το πρόβλημα

Καθώς η Συνθήκη του Μάαστριχτ απαγόρευε την διάσωση των κρατών μελών από άλλα κράτη μέλη και την ΕΚΤ, θα έπρεπε, σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο, τα υπερχρεωμένα κράτη να χρεοκοπήσουν, να αποχωρήσουν από την Νομισματική Ένωση, και στην συνέχεια, υποτιμώντας το νέο εθνικό τους νόμισμα, να εξισορροπήσουν σταδιακά τους προϋπολογισμούς τους.

Παρ' όλα αυτά, η χρεωκοπία των κρατών οφειλετών θεωρήθηκε πως έπρεπε να αποφευχθεί πάση θυσία: Από τα μεν κράτη-οφειλέτες, επειδή θα είχε καταστροφικές συνέπειες στο εσωτερικό τους, και από τα κράτη-δανειστές, κυρίως την Γαλλία και την Γερμανία, διότι οι τράπεζές τους ήταν σε μεγάλο βαθμό συνδεδεμένες με τις οικονομίες των υπερχρεωμένων κρατών, και υπήρχε φόβος για την πρόκληση τραπεζικών κρίσεων. Αν συνέβαινε αυτό, θα κατέρρεε η ισοτιμία του ευρώ, με αποτέλεσμα να υπάρχουν μαζικές απολύσεις στον εξαγωγικό τομέα, και η επιβίωση της νομισματικής ένωσης θα ήταν αμφίβολη. Γι αυτό αποφασίστηκε, παρά το γράμμα των Συνθηκών, να δημιουργηθούν κεφάλαια διάσωσης για τα κράτη σε κρίση.

Αρχικώς τα κεφάλαια διάσωσης προσφέρθηκαν μέσα από ad hoc μηχανισμούς, και έπειτα από την Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΔΧΣ). Η ΕΔΧΣ στηριζόταν σε διμερή δάνεια που προσφέρθηκαν από μέλη της Ευρωζώνης και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), ενώ η Επιτροπή ανέλαβε τον ρόλο του συντονιστή. Η Συνθήκη όμως της ΕΔΧΣ υπογράφηκε εκτός του ενωσιακού νομικού πλαισίου.

Για να αποφευχθεί ο ηθικός κίνδυνος, δηλαδή η πιθανότητα η Ελλάδα και άλλα κράτη με χρέος να επαναπαυθούν στην εύκολη χρηματοδότηση και να μην διορθώσουν τον ισολογισμό τους, η χρηματοδότηση γινόταν με όρους διαρθρωτικών αλλαγών. Ο Scharpf (2015:389) αναφέρει επίσης πως η διάσωση εστίασε στην χρηματοπιστωτική κρίση των κρατών, και όχι στην οικονομική κρίση των κοινωνιών τους. Γι αυτό δόθηκε έμφαση στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης των αγορών από τα κράτη-οφειλέτες, με την λήψη μέτρων δημοσιονομικής αυστηρότητας και εσωτερικής υποτίμησης μέσω περικοπών μισθών, συντάξεων, και άλλων κοινωνικών παροχών, ως προϋποθέσεις για την χρηματοδότηση του χρέους τους. Οι συμφωνίες αυτές δεν λάμβαναν χώρα εντός του ενωσιακού πλαισίου, με την Κοινοτική Μέθοδο, αλλά σε καθεστώς εξαιρετικής ασυμμετρίας ισχύος, όπου προσομοίαζε περισσότερο με «παράδοση άνευ όρων» των οφειλετών στους δανειστές.

Την ΕΔΧΣ διαδέχθηκε ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ), ο οποίος ακριβώς τον ίδιο σκοπό, δηλαδή την διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη παρέχοντας υποστήριξη όταν χρειάζεται, αλλά έχει μόνιμο χαρακτήρα, σε αντίθεση με την ΕΔΧΣ, που σταμάτησε να προσφέρει νέα προγράμματα στήριξης μετά το 2013.

Εκτός από τους ανωτέρω μηχανισμούς έκτακτης χρηματοδότησης για την διατήρηση της σταθερότητας, η Ένωση έλαβε και νομοθετικά μέτρα για αποτελεσματικότερη δημοσιονομική επιτήρηση και τον συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών.

Πρόκειται για τα λεγόμενα «Εξάπτυχο» και «Δίπτυχο», που ενίσχυσαν το ήδη ισχύον από το 1997, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Το Εξάπτυχο υιοθετήθηκε το 2011, και αποτελείτο από πέντε Κανονισμούς και μία Οδηγία. Ισχύει για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, και αφορά την δημοσιονομική και μακροοικονομική επιτήρηση. Σημαντικό στοιχείο του αποτελούν ορισμένοι κανόνες για τα μέλη της ευρωζώνης, σύμφωνα με τους οποίους, όταν πρόκειται για προτάσεις κυρώσεων ή συστάσεις της Επιτροπής για κάποιο κράτος μέλος, απαιτείται αντίστροφη ενισχυμένη πλειοψηφία στην ψηφοφορία του Συμβουλίου για να απορριφθούν, σε αντίθεση με το παλιό καθεστώς, όπου απαιτείτο ενισχυμένη πλειοψηφία για να εγκριθούν.

Η πρακτική σημασία αυτού είναι πως καθιστά την επιβολή κυρώσεων από την Επιτροπή ευκολότερη. Το 2013 προστέθηκε στο Εξάπτυχο, το Δίπτυχο, αποτελούμενο από δύο νέους Κανονισμούς, εισάγοντας νέες διαδικασίες επιτήρησης και ελέγχου, που αφορούν μόνο τα κράτη της ευρωζώνης.

Συγκεκριμένα, προβλέπεται πως η Επιτροπή θα εξετάζει και θα γνωμοδοτεί επί των σχεδίων κρατικών προϋπολογισμών μέχρι τις 30 Νοεμβρίου κάθε έτους. Αν κρίνει πως ένας προϋπολογισμός δεν είναι συμβατός με τις διατάξεις του ΣΣΑ, μπορεί να ζητάει αναθεώρησή του από το κράτος. Η Verdun (2015:229) αναφέρει πως ο λόγος που θεσπίστηκαν τα δύο νομοθετικά πακέτα ήταν το ότι οι αρχηγοί των κρατών μελών και οι αξιωματούχοι της Ένωσης συμπεράναν από την εμπειρία της κρίσης της ευρωζώνης πως η διατήρηση υγιών εθνικών δημοσιονομικών και

χρηματοπιστωτικών πολιτικών έπρεπε να είναι κοινό ζήτημα, ώστε να αποφεύγονται οι αρνητικές επιπτώσεις στο σύνολο από κράτη που παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους, γι αυτό οι διαδικασίες επιτήρησης από την Επιτροπή έγιναν πολύ αυστηρότερες.

Παράλληλα με τα νομοθετικά μέτρα, εγκαινιάστηκε, από το 2010, μια νέα μέθοδος συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των μελών της ΕΕ. Στην αρχή κάθε έτους η Επιτροπή εκδίδει την Ετήσια Επισκόπηση για την Ανάπτυξη, ενώ οι αρχηγοί των κρατών μελών ορίζουν τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς. Στην συνέχεια τα κράτη μέλη υποβάλλουν τα οικονομικά τους σχέδια, στα οποία η Επιτροπή κάνει λεπτομερείς αναλύσεις και υποβάλλει προτάσεις. Οι προτάσεις αυτές πρώτα συζητούνται από το Συμβούλιο και εν τέλει εγκρίνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα σχέδια τους όπως διαμορφώθηκαν από αυτή την διαδικασία στο δεύτερο εξάμηνο του χρόνου, το λεγόμενο «εθνικό εξάμηνο».

Ένα άλλο σημαντικό μέτρο για την οικονομική διακυβέρνηση της Ένωσης αποτέλεσε η Συνθήκη για την Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, γνωστή ως Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο δεν αποτελεί ενωσιακή νομοθεσία, αλλά συντάχθηκε ως διεθνής συνθήκη.

Χαρακτηρίζεται από ορισμένες πρωτοτυπίες που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την παρούσα ανάλυση: Όπως και ο ΕΜΣ, δείχνει πως προορίζεται να ενταχθεί στο ενωσιακό δίκαιο μελλοντικά, αλλά επειδή το περιεχόμενό του δεν θα μπορούσε να ενταχθεί χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών (που απαιτεί ομοφωνία), τέθηκε σε ισχύ ως διακυβερνητική συνθήκη, ώστε να αποφευχθούν τα πολιτικά εμπόδια που θα συναντούσε. Και από την ίδια λογική της γρήγορης εφαρμογής και

παράκαμψης εμποδίων πηγάζει η επόμενη ιδιαιτερότητα του Συμφώνου, που είναι η θέση του σε ισχύ.

Σε αντίθεση με προηγούμενες ευρωπαϊκές συνθήκες, η συγκεκριμένη δεν προϋποθέτει την επικύρωσή της σε όλα τα κράτη μέλη για να τεθεί σε ισχύ. Αντιθέτως, προβλέφθηκε να ισχύει από την 1^η Ιανουαρίου του 2013, εφόσον 12 τουλάχιστον μέλη την είχαν επικυρώσει. Τα υπόλοιπα μέλη θα προσχωρούσαν όταν την επικύρωναν.

Όσον αφορά τις ουσιαστικές διατάξεις του, αφορά μια αυστηρότερη εκδοχή του ΣΣΑ, και συμπληρώνει το Δίπτυχο και το Εξάπτυχο, αλλά έχει την ιδιαιτερότητα πως με το άρθρο 3 παρ. 2, προβλέπει την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο δημοσιονομικών κανόνων, σύμφωνα με τους οποίους το συμβαλλόμενο κράτος μέλος απαγορεύεται να έχει διαρθρωτικό έλλειμμα μεγαλύτερο του 0.5% (1% σε περιπτώσεις καλής δημοσιονομικής κατάστασης) στον ισολογισμό του, «μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού».

Μέχρι την έναρξη της κρίσης, η άσκηση νομοθετικής επιρροής από την Ένωση στις διανεμητικές πολιτικές των κρατών ήταν εκτός ορίων τόσο νομικά, όσο και πολιτικά. Η επιτακτική ανάγκη αντιμετώπισης της κρίσης επέφερε την παραβίαση αυτής της αρχής, ωθούμενη από την πίεση των αγορών. Έτσι, η Ένωση εισήλθε σε άβατους τομείς της κρατικής κυριαρχίας, όπως οι εργασιακές ρυθμίσεις, η κοινωνική πρόνοια, η φορολογία, κλπ. Η ανάμειξη στα πεδία αυτά επεβλήθη από την στενή τους διασύνδεση με την αμιγώς οικονομική σφαίρα, ώστε να μην είναι δυνατόν ο στενός συντονισμός και η διαχείριση της οικονομικής πολιτικής να αφήσει ανέπαφα τα συναφή κοινωνικά ζητήματα.

Η επέμβαση της Ένωσης στα πεδία αυτά έγινε με την μορφή των περικοπών και μειώσεων σε μισθούς, συντάξεις, ενώ με τα νέα μέτρα οικονομικής διακυβέρνησης

καθιερώθηκε η συν διαχείριση των κρατικών προϋπολογισμών μεταξύ κρατών μελών και ευρωπαϊκών θεσμών, με την Επιτροπή να αναλαμβάνει διευρυμένους ρόλους εποπτείας και πρότασης διαρθρωτικών αλλαγών. Οι χώρες, ειδικά, που ζήτησαν οικονομική ενίσχυση, για να την λάβουν υπέγραψαν μνημόνια κατανόησης με την «τρίκα», δηλαδή μια τριάδα θεσμών, αποτελούμενη από την Επιτροπή, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (στο εξής: ΔΝΤ), και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (στο εξής: ΕΚΤ).

Τα μνημόνια περιείχαν λεπτομερείς διατάξεις, σύμφωνα με τους όρους των οποίων τα κράτη προέβησαν σε αύξηση του ΦΠΑ, σε απελευθέρωση των δημόσιων υπηρεσιών, και μεταρρυθμίσεις στο σύστημα υγείας, στην εκπαίδευση, στα δικαιώματα των συνδικάτων, όπως π.χ. η ανάκληση στην Ελλάδα όλων των συλλογικών συμβάσεων εργασίας ως μέρος της εφαρμογής ενός πακέτου μέτρων της τριόικας.

Όλα τα ανωτέρω μέτρα ελήφθησαν εκτός του ενωσιακού νομικού πλαισίου, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα να θεσπίζει μέτρα στους τομείς αυτούς. Έτσι, όμως διακυβεύεται η νομιμοποίηση και η σταθερότητα της Ένωσης, την οποία ακριβώς είχε σκοπό να διασφαλίσει η μη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην τελευταία, διατηρώντας την ουσιαστική ισορροπία μεταξύ της οικονομικής ολοκλήρωσης και των κοινωνικών αξιών. Η προσπάθεια της Ένωσης να σώσει την ευρωζώνη υπονόμηση την ισορροπία αυτή.

Η υπονόμηση αυτή έγινε με δύο τρόπους: Στην ουσιαστική ισορροπία της Ένωσης και στην πολιτική δομή της. Όσον αφορά τα δομικά ζητήματα, τα μέτρα της νέας οικονομικής διακυβέρνησης επέτρεψαν την λήψη αποφάσεων για διανεμητικές και αναδιανεμητικές πολιτικές στο ευρωπαϊκό επίπεδο, όπου δεν υπάρχει η δυνατότητα έκφρασης και σύγκρουσης ιδεών, δεν υπάρχει. με άλλα

λόγια, ένας χώρος πολιτικής αντιπαράθεσης, απαραίτητος για την νομιμοποίησης οποιασδήποτε πολιτικής κοινότητας. Όπως λένε χαρακτηριστικά οι Dawson και DeWitt (2013:826) «Για να τεθεί ωμά, (η Ένωση) δεν προσφέρει έναν πολιτικό χώρο για διάλογο μεταξύ των Γερμανών φορολογούμενων και των Ελλήνων αποδεκτών των δημόσιων πόρων».

Η απουσία της κοινωνικής συνδιαλλαγής και συγχώνευσης διαφορετικών ιδεών στην διαδικασία πολιτικής σημαίνει πως τα κριτήρια «αναδιανεμητικής δικαιοσύνης» δεν αποφασίζονται ύστερα από συνάρθρωση και συμπερίληψη όλων των κοινωνικών συμφερόντων, και με φροντίδα για την προστασία των συμφερόντων της μειοψηφίας.

Η έλλειψη πολιτικής σφαίρας καταδεικνύεται και από το γεγονός ότι η αρχή της λιτότητας, που αποτέλεσε την βάση των πολιτικών της Ένωσης για την αντιμετώπιση της κρίσης, επιβλήθηκε ως η μόνη βιώσιμη λύση. Επρόκειτο για την «συνταγματοποίηση ωμής πολιτικής δύναμης και προσωρινών προτιμήσεων πολιτικής» (Dawson και DeWitt, 2013:827). Πράγματι, τα μέτρα που θέσπισε η ΕΕ, εντός και εκτός του ενωσιακού νομικού πλαισίου, όπως ο ΕΜΣ, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, το Δίπτυχο και το Εξάπτυχο, η πρόβλεψη ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών του «χρυσού κανόνα» για την αποφυγή ελλειμματικών προϋπολογισμών, και η αυτοματοποίηση των οικονομικών κυρώσεων σε κράτη μέλη που δεν τηρούν της δημοσιονομικές τους υποχρεώσεις, όλα κινούνται στην λογική της δημοσιονομικής λιτότητας., η οποία απέκτησε οιονεί συνταγματικό status.

Το πρόβλημα δεν έγκειται στην πολιτική της λιτότητας αυτής καθ' αυτήν , αλλά στο ότι αυτή η «συνταγματοποίηση» της, δεν συνέβη ύστερα από μια ανοικτή συνδιαλλαγή ιδεών και προτιμήσεων αξιών. Τουναντίον, η επιβολή της

δημοσιονομικής λιτότητας ως μοναδικής απάντησης στην κρίση της ευρωζώνης παραβίασε και την βασική δημοκρατική αρχή που ορίζει πως η φωνή των πολιτών πρέπει να εισακούεται όταν λαμβάνονται αποφάσεις για θέματα που επηρεάζουν σημαντικά τον τρόπο ζωής τους, και την αρχή που επιβάλλει πως σε ένα δημοκρατικό σύστημα, κατά την διαδικασία επιλογής μιας πολιτικής, αυτή πρέπει να επιλέγεται μέσα από μια πληθώρα εναλλακτικών, ύστερα από προσεκτική στάθμιση των συμφερόντων και των αξιών, και να συνοδεύεται από ορθολογική αιτιολόγηση της επιλογής της.

Η Επιτροπή, το λιγότερο νομιμοποιημένο όργανο της Ένωσης, απέκτησε υπερβολικά ευρείες εξουσίες εποπτείας και επέμβασης στα οικονομικά θέματα των κρατών μελών. Έτσι, η νέα οικονομική διακυβέρνηση στηρίζεται στην ικανότητα της Ένωσης να ελέγχει, και αν χρειαστεί, να παρακάμπτει τις εθνικές δημοκρατικές διαδικασίες.

Η Διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών δίνει στην Επιτροπή την διακριτική εξουσία να εξετάζει τις οικονομικές συνθήκες στα κράτη μέλη, να βρίσκει πιθανές ανισορροπίες, να τις κρίνει ως «υπερβολικές», και να ζητάει από τα κράτη μέλη την διόρθωσή τους μέσα από την θέσπιση εθνικών πολιτικών, αγνοώντας την διάκριση των αρμοδιοτήτων που παγιώνουν οι Συνθήκες, και υπό την απειλή της επιβολής οικονομικών κυρώσεων, οι οποίες μπορούν να αποτραπούν μόνο με την ύπαρξη μιας ειδικής ενισχυμένης πλειοψηφίας, ενάντια σε αυτές. Παρ' όλο που αυτές οι αρμοδιότητες δόθηκαν στην Επιτροπή μέσα από τα ενωσιακά μέτρα του Εξάπτυχου, που υιοθετήθηκε με την Κοινοτική Μέθοδο, αυτά, κατά την δημοκρατική συνταγματική θεωρία, δεν νομιμοποιούν την αυξημένη αρμοδιότητα της Επιτροπής.

Όταν ιδρύθηκε η ΟΝΕ, επιχειρήθηκε να σχηματιστεί ένα αυστηρό νομικό πλαίσιο που να την ρυθμίζει. Οι παραβιάσεις των κανόνων κατά την οικονομική κρίση δικαιολογήθηκαν ως μέτρα έκτακτης ανάγκης για την διάσωση της νομισματικής ένωσης. Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος του Εξάπτυχου εντάσσεται στην λογική επιστροφής σε ένα σύστημα που να ρυθμίζεται από προκαθορισμένους κανόνες.

Αντιθέτως, η Διαδικασία Υπερβολικών Ανισορροπιών, στηρίζεται στην αντίληψη ότι μια οικονομία δεν μπορεί να ρυθμίζεται από προκαθορισμένους κανόνες, αλλά απαιτεί δυναμική και ευέλικτη απόκριση στις εκάστοτε περιστάσεις, και να μπορεί να αξιοποιεί όλα τα διαθέσιμα μέσα, ανεξαρτήτως της κατανομής τους στο ευρωπαϊκό ή στο εθνικό επίπεδο. Έτσι, η Επιτροπή δεσμεύεται μόνο διαδικαστικά από την νομοθεσία, αλλά το πεδίο της αρμοδιότητάς της, το οποίο εκτείνεται σε κάθε περιοχή οικονομικής πολιτικής, υπερβαίνει τα όρια της νομιμοποίησής της από την συνταγματική ισορροπία της Ένωσης.

Τέτοιες εκτελεστικές αρχές με ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας υπάρχουν και στις εθνικές δημοκρατίες, αλλά είθισται να έχουν είτε άμεσα ισχυρά νομιμοποιητικά ερείσματα, όπως στα προεδρικά συστήματα, είτε έμμεση νομιμοποίηση, αλλά βρίσκονται υπό διαρκή πολιτικό έλεγχο, υπό την μορφή της εμπιστοσύνης της Βουλής. Η Επιτροπή δεν διαθέτει κανένα από τα δύο ερείσματα.

Άλλη μια πτυχή της διατάραξης της ουσιαστικής ισορροπίας της Ένωσης αποτελεί ο παραμερισμός των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες των νέων πολιτικών. Τα νέα μέτρα, θεσπίζοντας την συν διαχείριση και τον σχεδιασμό του κρατικού προϋπολογισμού στο ευρωπαϊκό επίπεδο, αφαίρεσαν από τα εθνικά κοινοβούλια τον έλεγχο του προϋπολογισμού, που αποτελεί το πιο παραδοσιακό και συμβολικό τους προνόμιο.

Όλα τα ανωτέρω καταδεικνύουν πως η αντίδραση της Ένωσης στην οικονομική κρίση έγινε με δραστικά μέτρα, που παρέβλεψαν την κυριαρχία των οικονομικά ασθενών κρατών μελών στις αναδιανεμητικές τους πολιτικές, περιορίζοντας την συνάρθρωση στην πολιτική διαδικασία διαφορετικών αξιών και εναλλακτικών ιδεών, απειλώντας την αρχή του αυτό καθορισμού σε επίπεδο τόσο των πολιτών, όσο και των κρατών μελών.

Όσον αφορά την ουσιαστική πτυχή της ανισορροπίας, η Ένωση, με την περιθωριοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων, απέκλεισε από την πολιτική διαδικασία μια πληθώρα αδύναμων και διάσπαρτων συμφερόντων, τα οποία δεν εκπροσωπούνται στην ευρωπαϊκή πολιτική αρένα, καθώς οι αποφάσεις λαμβάνονται εκτός των παραδοσιακών εθνικών πολιτικών πλαισίων που, όπως προαναφέρθηκε, είναι σχεδιασμένα έτσι ώστε να εκφράζεται όσο το δυνατόν περιεκτικότερα η φωνή των πολιτών. Έτσι, για παράδειγμα, πρόσωπα που επηρεάστηκαν από τα ενωσιακά μέτρα, όπως οι εργαζόμενοι, οι συνταξιούχοι, οι ασφαλισμένοι, κ.α., δεν είχαν πρόσβαση στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων, η οποία πολλές φορές λάμβανε χώρα σε κλειστά διακυβερνητικά συμβούλια.

Σε ισχνά πολιτικά συστήματα όπως αυτό της ΕΕ, τα αδύναμα συμφέροντα συχνά παραβλέπονται, ενώ υπάρχει μια φυσική προτίμηση προς τα περισσότερο ευκίνητα, οικονομικά ισχυρά, και ενοποιημένα συμφέροντα, δηλαδή προς τα συμφέροντα του κεφαλαίου και των αγορών. Το οποίο, όπως υπενθυμίζουν, είναι φυσικό, καθώς η αντιπροσωπευτική δημοκρατία αναπτύχθηκε ακριβώς για να δαμάσει τα συμφέροντα αυτά. Το φαινόμενο αυτό επιτείνει η έλλειψη ευρωπαϊκού τύπου και ΜΜΕ, ενοποιημένων συνδικάτων, ισχυρής ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών, ισχυρών δεσμών του κέντρου με την περιφέρεια, και μιας ευρωπαϊκής πολιτικής σφαίρας διαλόγου. Έτσι τα αποδυναμωμένα κοινωνικά συμφέροντα δεν καταφέρνουν να συναρθρωθούν ώστε να φτάσουν στην ημερήσια διάταξη της ΕΕ.

Ο καθορισμός, συνεπώς, των διανεμητικών κριτηρίων σε ένα υποανάπτυκτο πολιτικό σύστημα, αποκλείει μια ευρεία ομάδα αδύναμων συμφερόντων, δίνοντας προτεραιότητα στην οικονομική δύναμη ει βάρος των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων.

Πριν αναλυθεί με ποιο τρόπο επηρεάζεται η θεσμική ισορροπία στην ΕΕ, πρώτα πρέπει να δοθεί ο ορισμός της και πως επηρεάζει την παραγωγή πολιτικής. Σύμφωνα, λοιπόν, με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, κάθε θεσμός πρέπει να ασκεί τις αρμοδιότητες που του ανατίθενται, σεβόμενος τις αρμοδιότητες των υπολοίπων θεσμών. Οι θεσμοί πρέπει να παραμένουν αυστηρά εντός των ορίων που θέτουν οι Συνθήκες.

Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων των θεσμών, όμως, στις Συνθήκες, δεν είναι σαφής. Χρήσιμη για την εξήγηση της θεσμικής ισορροπίας είναι η ανάλυση του Majone (2005), κατά την οποία ο διαχωρισμός των εξουσιών στην Ένωση, μπορεί να εκφραστεί ως εκπροσώπηση τριών ομάδων συμφερόντων. Η κάθε ομάδα εκπροσωπείται από έναν θεσμό. Έτσι, υπάρχουν τα συμφέροντα των Ευρωπαίων πολιτών, που εκπροσωπούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα συμφέροντα των κρατών μελών, που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο, και τα συμφέροντα της Ένωσης, που εκπροσωπούνται από την υπερεθνική Επιτροπή.

Το πολιτικό σύστημα της Ένωσης στηρίζεται, λοιπόν, στην συνδιαλλαγή και στον συμβιβασμό των τριών αυτών συμφερόντων. Η Κοινοτική μέθοδος εμπεριέχει στην διαδικασία της, με ισόρροπο τρόπο, την έκφραση και των τριών συμφερόντων. Ακόμα και σε άλλες ειδικές διαδικασίες, όπου δίνεται ενισχυμένος ρόλος σε κάποιον θεσμό σε κάποιο πεδίο, αυτό γίνεται επειδή αναγνωρίζεται η ανάγκη εξισορρόπησης για τυχόν μείωση της κυριαρχίας των εκπροσωπούμενων συμφερόντων στο εν λόγω πεδίο.

Η βασική λειτουργία της θεσμικής ισορροπίας είναι η ενσωμάτωση μιας ευρείας ομάδας συμφερόντων στην διαδικασία πολιτικής, η δημιουργία αλληλεξάρτησης μεταξύ τους και η ύπαρξη πολλαπλών φόρουμ έκφρασης των κοινωνικών συμφερόντων. Η άμεση εκπροσώπηση των πολιτών από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η έμμεση εκπροσώπηση από το Συμβούλιο, και ο ρόλος ως ουδέτερος διαιτητής που εξασφαλίζει νομιμοποιημένα αποτελέσματα για το σύνολο, όλα αυτά διασφαλίζουν τον έλεγχο της κοινωνίας στην παραγωγή πολιτικής. Επίσης, η θεσμική ισορροπία δημιουργεί ένα σύστημα ελέγχων και ισορροπιών, απαιτώντας ευρεία συναίνεση των δρώντων για την επίτευξη αποτελέσματος. Έτσι, εξυπηρετεί εν τέλει δύο σκοπούς: Την νομιμοποίηση της νομοθετικής ενωσιακής διαδικασίας και την γενικότερη σταθερότητα της Ένωσης ως υπερεθνικού νομοθέτη.

Γενικά μπορεί να θεωρηθεί πως η απόκριση της ΕΕ στην κρίση ήταν αντιπαραγωγική προς την επίτευξη μιας ορθότερης θεσμικής ισορροπίας. Τουναντίον, την υπονόμωσε. Αν και αναγνωρίζεται πως η Κοινοτική μέθοδος δεν ήταν κατάλληλη για τον νέο ρόλο της Ένωσης στην θέσπιση αναδιανεμητικών πολιτικών και στην κατανομή αξιών, η πρώτη παρείχε περισσότερα εχέγγυα από την νέα θεσμική ισορροπία για την ενσωμάτωση πολλαπλών συμφερόντων και την διασφάλιση όσο του δυνατόν μεγαλύτερου κοινωνικού αυτό καθορισμού.

Αντιθέτως, η οδός που ακολουθήθηκε από τους ιδύνοντες της Ένωσης οδήγησε στο να δοθεί προτεραιότητα στις εθνικές εκτελεστικές εξουσίες, στην παράκαμψη των μηχανισμών πολιτικής ευθύνης, και στην αποσύνδεση των πολιτών από την διαδικασία πολιτικής, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη.

Όσον αφορά την πρώτη πτυχή, δηλαδή την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, αυτή εκδηλώθηκε ως εξής: Η κρίση ενίσχυσε μια ήδη προϋπάρχουσα τάση του

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να αποκτάει ενισχυμένο ρόλο στην λήψη νομοθετικών πρωτοβουλιών, και εν συνέχεια στην διασφάλιση της συμμόρφωσης των υποκειμένων τους προς αυτές, εις βάρος των συμφερόντων των άλλων θεσμών. Πρόκειται για έναν σφετερισμό των εξουσιών που έχει, βάσει των Συνθηκών, η Επιτροπή.

Οι Συνθήκες ορίζουν πως, με ελάχιστες εξαιρέσεις, η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας και εν συνέχεια της ευθύνης για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της θεσπισμένης πολιτικής από τα ενωσιακά υποκείμενα. Σύμφωνα με το άρθρο 17, παρ. 1 της ΣΕΕ, «Η Επιτροπή προάγει το συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτόν. Μεριμνά για την εφαρμογή ... των μέτρων που θεσπίζονται.. από τα θεσμικά όργανα. Επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης...». Ενώ στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, αναφέρεται πως «Εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν αλλιώς, νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής».

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι να χαράζει την γενική στρατηγική της Ένωσης, και να καθορίζει τους εκάστοτε πολιτικούς στόχους και το πλαίσιο, εντός του οποίου η Επιτροπή στην συνέχεια έχει την ευχέρεια να αναλαμβάνει νομοθετική πρωτοβουλία προς την πραγμάτωση των στόχων. Σύμφωνα με το άρθρο 15, παρ. 1 της ΣΕΕ, «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες. Δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία.»

Δύο πράγματα φαίνονται από την διατύπωση του άρθρου: Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν δίνεται κάποια συγκεκριμένη ουσιαστική αρμοδιότητα με δεσμευτικό χαρακτήρα, ενώ αντιθέτως, αναφέρεται ρητά και σαφώς πως

απαγορεύεται η άσκηση νομοθετικής λειτουργίας εκ μέρους του. Αυτός ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων είναι αιτιολογημένος, καθώς ένα σταθερό και απολιτικοποιημένο σώμα όπως η Επιτροπή είναι καταλληλότερο για να δρα ως ουδέτερος διαμεσολαβητής μεταξύ των συμφερόντων των κρατών μελών και των διαφόρων κοινωνικών ομάδων, όπως και ως προστάτης των παγίων συμφερόντων της Ένωσης.

Ο ανωτέρω διαχωρισμός έχει διαβρωθεί. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αντί απλώς να θέτει τις γενικές γραμμές εντός των οποίων η Επιτροπή προτείνει νομοθετήματα, έχει αρχίσει να υιοθετεί έναν πιο δυναμικό ρόλο, αναλαμβάνοντας, κατά την περίοδο της κρίσης, την λήψη νομοθετικών πρωτοβουλιών, σχεδιάζοντας λεπτομερείς διατάξεις και διασφαλίζοντας την εποπτεία της εφαρμογής τους στην συνέχεια. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της αλλαγής είναι η μεταβολή του περιεχομένου του στρατηγικού εγγράφου που εκδίδει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά από κάθε Σύνοδο: Τα «Συμπεράσματά» του.

Τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου περιέχουν απλώς τις γενικές κατευθύνσεις σχετικά με την στρατηγική της ΕΕ, που αναφέρθηκαν ανωτέρω. Από την εκδήλωση της κρίσης, τα «Συμπεράσματα» άρχισαν να περιέχουν πιο εξειδικευμένο περιεχόμενο, όπως όταν τον Μάρτιο του 2010 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προχώρησε στην δημιουργία πολιτικών δομών χωρίς πρότερη διαβούλευση με τα άλλα όργανα, ιδρύοντας μια ομάδα εργασίας υπό τον πρόεδρό του, Van Rompuy και τους υπουργούς οικονομικών των κρατών μελών, με σκοπό την κατάθεση προτάσεων για μέτρα μεγαλύτερης δημοσιονομικής πειθαρχίας στην Ευρωζώνη. Στην συνέχεια, μέσω αυτής της ομάδας προχώρησε στην παροχή οδηγιών προς την Επιτροπή για την υιοθέτηση συγκεκριμένων νομοθετικών προτάσεων, περιλαμβάνοντας ακριβείς διατάξεις και μέτρα. Το πακέτο νομοθετικών μέτρων «Six Pack» της Επιτροπής, που προτάθηκε τον Σεπτέμβριο

του 2011, περιείχε προτάσεις και διατάξεις, σε μεγάλο βαθμό όμοιες με αυτές της έκθεσης της ομάδας εργασίας του Van Rompuy.

Η ίδρυση ενός πολιτικού σώματος που λογοδοτεί απευθείας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, για την σύνταξη λεπτομερών νομοθετικών σχεδίων, με περιορισμένη επιρροή από τα υπόλοιπα όργανα, ανάγουν το τελευταίο από ένα σώμα συμβουλευτικό σε εκτελεστικό όργανο. Καθώς η οικονομική πολιτική και οι μεταβιβάσεις πόρων υπόκεινται ακόμα στην αρμοδιότητα των κρατών, είναι επόμενο πως μόνο οι προτάσεις που προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχουν την πιθανότητα να περάσουν από την νομοθετική διαδικασία της Ένωσης για να παράξουν δίκαιο -σε αντίθεση με τις μη στηριζόμενες από τα κράτη προτάσεις της Επιτροπής (αποτυχημένη πρόταση Μπαρόζο)- καθώς και να θεωρηθούν αξιόπιστες από τις αγορές.

Εκτός από την απώλεια του αποκλειστικού ρόλου της ανάληψης νομοθετικών πρωτοβουλιών, η Επιτροπή επίσης έχασε έδαφος και στον ρόλο της ως επιβλέπον όργανο της εφαρμογής των Συνθηκών και του παραγώγου δικαίου στην επικράτεια των κρατών μελών, καθώς υποκαταστάθηκε σε έναν βαθμό από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Η παρακολούθηση των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών γινόταν ήδη υπό το καθεστώς γενικών οδηγιών οικονομικής πολιτικής (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG). Όταν αυτή η παρακολούθηση κρίθηκε αναποτελεσματική, οι γενικές αυτές οδηγίες αναστάλθηκαν , δίνοντας την θέση τους σε νέους μηχανισμούς παρακολούθησης, συγκεκριμένα στο σύμφωνο Euro Plus, το οποίο συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Μάρτιο του 2011, και από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το οποίο συνδυάζει την παρακολούθηση των δημοσιονομικών πολιτικών υπό τις γενικές οδηγίες οικονομικής πολιτικής με την

παρακολούθηση των κρατικών προϋπολογισμών υπό το καθεστώς του αναθεωρημένου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η παρακολούθηση και στις δύο ανωτέρω περιπτώσεις γίνεται όχι μόνο από την Επιτροπή, αλλά και από τους αρχηγούς των κρατών, είτε στην σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, είτε σε συναντήσεις των αρχηγών των κρατών με νόμισμα το ευρώ. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο άρχισε να προβαίνει σε εξέταση και συζήτηση σχετικά με τα οικονομικά στοιχεία των κρατών στο πλαίσιο των δύο μηχανισμών παρακολούθησης, καθιερώνοντας σταδιακά τον νέο του ρόλο, και ενισχύοντας τον με νέα στοιχεία, αναθέτοντας π.χ. στον Πρόεδρό του την τακτική παρακολούθηση των κρατικών επιδόσεων προς την επίτευξη στόχων της κοινής αγοράς. Το πρόβλημα έγκειται στο ότι αρμοδιότητες που μέχρι πρότινος ανήκαν, βάσει των Συνθηκών, στην Επιτροπή, αρχίζουν να οικειοποιούνται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, και μάλιστα να ανάγονται σε μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες του.

Ταυτόχρονα με την αύξηση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας της Ένωσης, υπήρξε μια μείωση της πολιτικής ισχύος των κοινοβουλευτικών σωμάτων, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων. Όπως έχει εξηγηθεί, το κοινοβούλιο, ως οι άμεσα εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των πολιτών, αποτελούν το δημοκρατικότερο όργανο σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία, και πρέπει να ασκούν έλεγχο στην δράση της εκτελεστικής εξουσίας, υπηρετώντας το συμφέρον των εκλογέων τους.

Τα νέα μέτρα της οικονομικής διακυβέρνησης δεν δίνουν σημαντικές λειτουργίες στο ΕΚ ή στα εθνικά κοινοβούλια, ενώ το τελευταίο δεν έπαιξε σημαντικό ρόλο στον σχεδιασμό των εξωενωσιακών συνθηκών του ΕΜΣ και του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Έτσι, η αρμοδιότητά του περιορίστηκε, στα μεν ενωσιακά μέτρα της

οικονομικής διακυβέρνησης, σε ρόλο απλώς συμβουλευτικό χωρίς αποφασιστικές αρμοδιότητες, στις δε διεθνείς συνθήκες εκτός του ενωσιακού πλαισίου, σε καθεστώς απλού παρατηρητή.

Το ίδιο το ΕΚ δεν προσπάθησε να αυξήσει τον πολιτικό του ρόλο στις νέες ενωσιακές διαδικασίες οικονομικής πολιτικής. Οι διατάξεις περί την διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος και υπερβολικών ανισορροπιών των κρατών μελών προβλέπουν την υποχρέωση της Επιτροπής να ενημερώνει το ΕΚ σχετικά με τις προτάσεις της και να συντάσσει προς αυτό τακτικές εκθέσεις της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών. Περαιτέρω, προβλέπεται ένας οικονομικός διάλογος, κατά τον οποίον οι Πρόεδροι της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου παρουσιάζονται ενώπιον της Επιτροπής Οικονομικών Θεμάτων και την ενημερώνουν για τις ενέργειές τους.

Τα ανωτέρω δίνουν έναν βαθμό πολιτικού ελέγχου του ΕΚ στην Επιτροπή και στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά είναι προφανές πως το ΕΚ δεν διαθέτει κάποια ουσιαστική αρμοδιότητα επί των νέων διαδικασιών εποπτείας και συντονισμού. Κατά την διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών, οι προτάσεις μεταρρυθμίσεων μπορούν να αφορούν μια πληθώρα πολιτικών πεδίων, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που είναι πιο στενά συνδεδεμένων με την κοινωνική ζωή των πολιτών, όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η συντάξιμη ηλικία, κ.α..

Κατά την δημοκρατική θεωρία, θα ήταν ορθό το όργανο που εκπροσωπεί άμεσα τους Ευρωπαίους πολίτες να έχει μεγαλύτερο λόγο σε πολιτικές διαδικασίες που άπτονται αναδιανεμητικών ζητημάτων, και να επιφέρει ισορροπία μεταξύ της επίτευξης των στόχων της οικονομικής Ένωσης και του δικαιώματος της

κοινωνίας στον αυτό καθορισμό της. Τουναντίον, το ΕΚ περιορίστηκε σε ένα όργανο περιορισμένου πολιτικού ελέγχου.

Όσον αφορά τα μέτρα οικονομικής διακυβέρνησης που θεσπίστηκαν εκτός του ενωσιακού νομικού συστήματος, υπό την μορφή διακυβερνητικών συνθηκών, εκεί το ΕΚ έχει ακόμα μικρότερο ρόλο. Στον ΕΜΣ δεν προβλέπεται σχεδόν καθόλου κοινοβουλευτική εποπτεία των διαδικασιών, ενώ το Δημοσιονομικό Σύμφωνο δίνει στο ΕΚ ρόλο παρατηρητή, επιτρέποντας στον Πρόεδρό του να παρακολουθεί συνεδριάσεις των κρατών του ευρώ, ενώ όσον αφορά τα εθνικά κοινοβούλια, προβλέπεται μια διάσκεψη κοινοβουλευτικών αντιπροσώπων, για την συζήτηση θεμάτων του προϋπολογισμού στην Ένωση.

Παρόλο που η συνθήκη αυτή συγκεντρώνει περαιτέρω την δημοσιονομική πολιτική στο ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν κάνει τίποτα για να δώσει νέες ρυθμιστικές αρμοδιότητες στα δημοκρατικά όργανα της Ένωσης. Αντιθέτως, οι κοινοβουλευτικοί θεσμοί περιορίζονται στο να συζητούν και να συμβουλεύουν σχετικά με αποφάσεις που έχουν ήδη ληφθεί.

Ο ίδιος περιορισμός αρμοδιότητας που υπέστη το ΕΚ, επήρθε και στα εθνικά κοινοβούλια. Συγκεκριμένα, η νέα πρόβλεψη πως η Επιτροπή θα προβαίνει σε εκτίμηση των κρατικών προϋπολογισμών και σε υποβολή προτάσεων σχετικά με αυτούς, αλλά και οι χρονικοί περιορισμοί που επιβάλλει το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, καθιστούν δύσκολο τον έλεγχο των κυβερνήσεων από τα κοινοβούλιά τους, τα οποία χάνουν τον ρόλο του ελέγχου του προϋπολογισμού. Ειδικότερα, Φυσικά, αυτό σημαίνει και την μη συμπερίληψη στην διαδικασία αυτή των διαφόρων εθνικών κοινωνικών ομάδων.

Αντιθέτως, η Επιτροπή, το όργανο της Ένωσης που δεν έχει καμία δημοκρατική νομιμοποίηση, καθώς διορίζεται από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και δεν

εκλέγεται, απέκτησε την δυνατότητα να αποφασίζει σχετικά με τους κρατικούς προϋπολογισμούς και να προτείνει περικοπές δαπανών σε συγκεκριμένους τομείς, αν κρίνεται αναγκαίο.

Σε αυτό το σημείο μπορεί να τεθεί το λογικό ερώτημα: Πώς τα εθνικά κοινοβούλια έχουν χάσει την κυριαρχία τους, εφόσον οι λειτουργίες τους στο εθνικό επίπεδο δεν έχουν περιοριστεί; Τα εθνικά κοινοβούλια δεν δεσμεύονται από καμία συνθήκη ούτε έχουν παραδώσει αμετάκλητα την κυριαρχία τους σε κάποιο υπερεθνικό οργανισμό. Καθώς πρόκειται για το σώμα που εκφράζει γνήσια την λαϊκή εντολή, οποιοσδήποτε αμετάκλητος περιορισμός των εξουσιών της Βουλής θα σήμαινε επιβολή μιας ξένης βούλησης στο εκλογικό σώμα, καταργώντας την ουσία της δημοκρατίας.

Αυτό σημαίνει πως οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι ψηφίζουν πάντα κατά συνείδηση, και διατηρούν το δικαίωμα να ελέγχουν την κυβέρνηση και τις συμφωνίες που υπογράφει. Από αυτήν την άποψη η εθνική κυριαρχία έγκειται πάντα στο κράτος, και μπορεί να επιχειρηματολογήσει κανείς πως δεν υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα, εφόσον τα εθνικά κοινοβούλια είναι πάντα ελεύθερα να καταψηφίσουν την επιβολή οποιασδήποτε εξωτερικής επιρροής.

Το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος έγκειται στην έλλειψη επιλογών εκ μέρους των κοινοβουλίων. Η αύξηση της κυριαρχίας της εκτελεστικής εξουσίας εις βάρος της νομοθετικής έγκειται στο ότι τα εθνικά κοινοβούλια δεν συμμετέχουν στο στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής. Οι αποφάσεις λαμβάνονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο από εκτελεστικούς εκπροσώπους, και στην συνέχεια παρουσιάζονται στα νομοθετικά σώματα, τα οποία πρέπει ή να αποδεχθούν τα μέτρα όπως διαμορφώθηκαν στις Βρυξέλλες, ή να τα απορρίψουν συνολικά, αποσύροντας την εμπιστοσύνη τους προς την Κυβέρνηση.

Όμως, κατά την προηγούμενη ανάλυση της θεωρίας, ένα καθεστώς γνήσιου δημοκρατικού χαρακτήρα, που διέπεται από πλουραλισμό πολιτικών προτιμήσεων και αξιών, πρέπει κατά προέκταση να παρέχει την δυνατότητα επιλογής μεταξύ εναλλακτικών προτάσεων. Έτσι, η απλή επικύρωση ή καταψήφιση από το κοινοβούλιο με ένα ναι ή ένα όχι, των μέτρων οικονομικής διακυβέρνησης που αποφασίζονται σε διακυβερνητικά συμβούλια στις Βρυξέλλες και προετοιμάζονται από τους ανομιμοποίητους γραφειοκράτες της Επιτροπής ή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, λειτουργεί ενάντια στο δικαίωμα αυτό καθορισμού της εκάστοτε πολιτείας.

Τουναντίον, η διαδικασία αυτή θέτει τα εθνικά κοινοβούλια ενώπιον ενός διλημματικού χαρακτήρα απόφασης, όπου η αρνητική απάντηση συνεπάγεται την πτώση της κυβέρνησης, και την εγκατάλειψη της χώρας στο έλεος των αγορών. Φαίνεται, λοιπόν, πως η δυσπιστία προς την κυβέρνηση και ότι αυτή συνεπάγεται είναι ο μόνος μηχανισμός που έχει απομείνει στα κοινοβούλια ελέγχου της κυβέρνησης και έκφρασης της βούλησης του λαού στα οικονομικά μέτρα της Ένωσης. Ενδεικτική της κατάστασης είναι ο αριθμός της πτώσης κυβερνήσεων στην Ένωση από την έναρξη της κρίσης, όπως στην Ελλάδα, στην Ισπανία, στην Ολλανδία, στην Σλοβακία, στην Πορτογαλία, στην Ιταλία, κλπ.

Η πολιτική πραγματικότητα αποδεικνύει την έλλειψη επιλογής των πολιτών: Οι νέες κυβερνήσεις που αναδείχθηκαν, υπό διαφορετικούς συνασπισμούς, αναγκάστηκαν να ακολουθήσουν την πολιτική των έκπτωτων κυβερνήσεων, υπό την πίεση της οικονομικής κατάρρευσης. Έτσι τα κοινοβούλια αποδέχονται τις μεταρρυθμίσεις των δανειστών και προβαίνουν σε συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους έναντι οικονομικής ενίσχυσης, αδυνατώντας να εκπληρώσουν «έναν από τους κυριότερους σκοπούς τους από την ίδρυσή τους: να παρέχουν ένα φόρουμ για την πειθάρχηση των δυνάμεων της αγοράς» (DawsonκαιDeWitt:2013:834).

Ένα άλλο ζήτημα που αναδύεται από την διαχείριση της κρίσης από τους Ευρωπαίους ηγέτες είναι η τάση για όλο και συχνότερη ανεπισημότητα των διαδικασιών πολιτικής. Οι ανεπίσημες διαδικασίες, αυξάνουν περαιτέρω τον ρόλο των εκτελεστικών δρώντων, και, παραβιάζοντας τις αρχές της διαφάνειας και της διαβούλευσης με όλα τα μέρη, αποκλείουν το κοινωνικό σύνολο από την άσκηση ελέγχου των διαδικασιών, και μειώνουν τις εισροές πολιτικής από τα ενδιαφερόμενα μέρη που δεν συμμετέχουν στις ανεπίσημες συναντήσεις.

Ένα από παράδειγμα που δίνει ο Puetter (2012:178) είναι ο τρόπος λειτουργίας του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (στο εξής: ECOFIN), που απαρτίζεται από τους Υπουργούς Οικονομικών της ΕΕ. Σε πολλές περιπτώσεις, όλο και συχνότερα, οι Υπουργοί, είτε πρόκειται για Υπουργούς κρατών της ευρωζώνης, είτε για τους Υπουργούς των σημαντικότερων κυβερνήσεων, συζητούν στο πλαίσιο συναντήσεων για πρωινό, όπου λαμβάνουν αποφάσεις πολιτικής, συχνά καθορίζοντας και λεπτομερείς διατάξεις.

Στην συνέχεια αυτές οι συμφωνίες λαμβάνουν επίσημο χαρακτήρα κατά την διάσκεψη του ECOFIN. Το ίδιο ισχύει, κατά τον Puetter (2012:178), και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όπου οι αποφάσεις και οι προτάσεις πολιτικής πολλές φορές λαμβάνονταν πριν την διάσκεψη του οργάνου, στο πλαίσιο διμερών συζητήσεων, κυρίως μεταξύ των ισχυρότερων παικτών της Ένωσης, των επικεφαλής της Γαλλίας και της Γερμανίας.

Οι Dawson και DeWitt (2013:835) επισημαίνουν πως, παρ' όλο που η αντιμετώπιση της κρίσης απαιτήσε από τους Ευρωπαίους ηγέτες γρήγορη και άμεση δράση –και ως προς αυτό η ανεπισημότητα στην λήψη αποφάσεων συνέβαλε θετικά– η έλλειψη διαφάνειας που συνεπάγονται οι ανεπίσημες συναντήσεις αποτρέπει την δημόσια διαβούλευση και τον πολιτικό έλεγχο των δρώντων.

Η αύξηση του εκτελεστικού ελέγχου επί της πολιτικής συνοδεύεται και από την αντίληψη πως ο προϋπολογισμός και οι κοινωνικοοικονομικές πολιτικές των κρατών αποτελούν ένα πεδίο που πρέπει να ρυθμιστεί, ή ένα ρίσκο που πρέπει να διαχειριστεί. Τα νέα μέτρα εποπτείας των εθνικών πολιτικών δείχνουν μια έλλειψη εμπιστοσύνης από την Ένωση προς τον τρόπο που οι κυβερνήσεις διαχειρίζονται τις οικονομικές τους επιλογές. Γι αυτόν τον λόγο, στην Επιτροπή δόθηκαν εξουσίες εποπτείας και επιβολής της βούλησής της, υπό την απειλή κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο προβλέπει οι εθνικοί προϋπολογισμοί να εξετάζονται από την Επιτροπή, πριν καν φτάσουν στα εθνικά κοινοβούλια.

Η αντίληψη αυτή είναι επικίνδυνη για την δημοκρατία, καθώς αγνοεί πως ο καθορισμός του κρατικού προϋπολογισμού ανήκει στον πυρήνα της δημοκρατικής πολιτείας, επιτρέποντας τον αυτό καθορισμό της κοινωνίας, με την αναδιανομή πόρων σύμφωνα με τις προτιμήσεις αυτής. Με βάση αυτή την αντίληψη τα κράτη της Ένωσης παρέκαμψαν τις θεσμικές εγγυήσεις της τελευταίας για την διασφάλιση της δημοκρατικής διαδικασίας, ιδρύοντας πολιτικές δομές εκτός της ενωσιακής έννομης τάξης.

Η χωρική ισορροπία αναφέρεται στις σχέσεις μεταξύ των εθνικών συμφερόντων στο πολιτικό σύστημα της Ένωσης. Όπως και στα προηγούμενα είδη, η χωρική ισορροπία υπάρχει για να διασφαλίζει την βασική δημοκρατική αρχή του πολιτικού και ατομικού αυτό καθορισμού, και την προστασία ιδιαίτερων αξιών, μέσα από την πρόβλεψη εγγυήσεων στην διαδικασία πολιτικής, έτσι ώστε τα ασθενέστερα εθνικά συμφέροντα να μην καταπνίγονται από την κυριαρχία της πλειοψηφίας. Ελλείψει μιας ανεπτυγμένης ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας πολιτικής, όπου τα συμφέροντα των ατόμων και των κοινωνιών θα εκπροσωπούσαν επαρκώς, η προστασία αυτή παρέχεται μέσα από την διατήρηση

της κυριαρχίας των κρατών, όπου, όπως αναλύθηκε, θεωρείται πως τα κοινωνικά συμφέροντα εξυπηρετούνται αποτελεσματικότερα. Η χωρική ισορροπία αφορά, δηλαδή, τις σχέσεις ισχύος των κρατών εντός των ευρωπαϊκών θεσμών.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, η Ένωση προστατεύει την κυριαρχία των κρατών με τους εξής τρόπους: Με την διατήρηση ορισμένων πεδίων αρμοδιοτήτων αποκλειστικά στο εθνικό επίπεδο, και διασφαλίζοντας την ισότητα των κρατών στο ευρωπαϊκό επίπεδο, ανεξαρτήτως μεγέθους ή πλούτου. Όσον αφορά το κριτήριο του πληθυσμού, αυτό δεν αποκλείεται απόλυτα, καθώς η απόλυτη εξίσωση των κρατών ανεξαρτήτως πληθυσμού, θα αγνοούσε τους πολίτες της ένωσης σαν ένα από τα δύο συστατικά μέρη της Ένωσης (λαοί και κράτη), και ως πηγή δημοκρατικής εξουσίας και νομιμοποίησης.

Το σύστημα αυτό δεν είναι ασυνήθιστο, καθώς εφαρμόζεται και σε άλλες δημοκρατικές πολιτείες, π.χ. σε ομοσπονδιακά κράτη όπως οι ΗΠΑ, όπου μπορεί να διέπονται από ειδικό εκλογικό σύστημα και να υπέρ εκπροσωπούνται ορισμένα μέρη για να διασφαλίζεται η συνταγματική ισότητα και η μη περιθωριοποίησή τους. Με παρόμοιο τρόπο, η Ένωση φροντίζει ώστε τα μικρά και ασθενή οικονομικά και πολιτικά κράτη να μην περιθωριοποιούνται κατά την διαδικασία παραγωγής πολιτικής από τα δημογραφικά εύρωστα, και οικονομικά ισχυρά κράτη, και να διατηρούν ορισμένες συνταγματικές η κοινωνικές ιδιαιτερότητές τους, που διαφέρουν από το σύνολο.

Τα εργαλεία που έχουν προβλεφθεί από τις Συνθήκες για την διατήρηση της χωρικής ισορροπίας είναι η αρχή της υπέρ εκπροσώπησης των μικρότερων κρατών μελών στο σύστημα ψηφοφορίας των ενωσιακών θεσμών, η ανάθεση στην Επιτροπή, ως ουδέτερου μεσολαβητή μεταξύ των εθνικών συμφερόντων, της αρμοδιότητας της νομοθετικής πρωτοβουλίας, η αρχή της δοτής αρμοδιότητας,

σύμφωνα με την οποία η Ένωση ενεργεί μόνο σε πεδία που της έχουν μεταβιβαστεί αρμοδιότητες ρητά, επιτρέποντας με αυτόν τον τρόπο στα κράτη να διατηρούν ευαίσθητους τομείς της κυριαρχίας τους στην αποκλειστική τους αρμοδιότητα, και τέλος, με το αυστηρό σύστημα αναθεώρησης των Συνθηκών, που απαιτεί ομοφωνία από όλα τα κράτη μέλη.

Όσον αφορά το σύστημα ψηφοφορίας στα ενωσιακά όργανα, μπορεί να γίνει ένας διαχωρισμός σε δύο είδη, στο σύστημα απόλυτης ισοτιμίας των κρατών μελών, όπως ισχύει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στην Επιτροπή, και στα συστήματα όπου ο πληθυσμός αποτελεί καθοριστικό κριτήριο. Σε αυτήν την κατηγορία ανήκουν το ΕΚ και το Συμβούλιο. Στο ΕΚ υπάρχει μερική αναλογία πληθυσμού ενός κράτους και του αριθμού των αντιπροσώπων του στο όργανο, αλλά η αναλογία δεν είναι ακριβής, καθώς τα μικρότερα κράτη υπέρ εκπροσωπούνται διαθέτοντας περισσότερους αντιπροσώπους από όσους θα επέτρεπε το μέγεθος του πληθυσμού τους.

Στο Συμβούλιο, κατά την συνήθη νομοθετική διαδικασία, ισχύει το σύστημα της διπλής πλειοψηφίας, κατά το οποίο, εκτός από μια ψήφο, για το κάθε κράτος υπολογίζεται το ποσοστό του πληθυσμού του στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να περάσει μια πρόταση, απαιτείται όχι μόνο πλειοψηφία του 55% των κρατών μελών κατά το σύστημα της ισότιμης ψήφου, αλλά και τα κράτη που ψήφισαν υπέρ του σχεδίου, να αποτελούν τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της ΕΕ. Το σύστημα ενισχυμένης πλειοψηφίας παρέχει μια ακόμα θεσμική εγγύηση υπέρ της πληθυσμιακής μειοψηφίας με αυτόν τον τρόπο, προβλέποντας πως συνεργαζόμενα τα μικρά κράτη, εφόσον αποτελούν τουλάχιστον το 35% του πληθυσμού της Ένωσης, μπορούν να μπλοκάρουν μια απόφαση, σχηματίζοντας την λεγόμενη «μειοψηφία αρνησικυρίας».

Η ουδετερότητα της Επιτροπής στην λήψη νομοθετικής πρωτοβουλίας λειτουργεί επίσης αποτρεπτικά για την μονοπώληση της διαδικασίας από τα μεγάλα κράτη. Τα οικονομικά ισχυρά κράτη διαθέτουν περισσότερους πόρους και τεχνογνωσία, καθιστώντας πιο εύκολη την κυριαρχία τους σε διακυβερνητικά σώματα. Αντιθέτως, η Επιτροπή, μη επηρεαζόμενη από εθνικά συμφέροντα, προσπαθεί να δημιουργήσει όσο το δυνατόν ευρύτερη συναίνεση για τα νομοθετικά της σχέδια, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις προτιμήσεις όλων των παικτών και προβαίνοντας σε συμβιβαστικές λύσεις. Με αυτόν τον τρόπο, πολλές φορές ενεργεί ως σύμμαχος για τα μικρά κράτη, των οποίων οι προτιμήσεις θα ήταν εύκολο να περιθωριοποιηθούν.

Η τρίτη θεσμική εγγύηση είναι η κατανομή των αρμοδιοτήτων, οι οποίες καταγράφονται ρητά στις Συνθήκες. Αυτή η πρόβλεψη έχει ήδη σχολιαστεί ανωτέρω, και αφορά την μη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Ένωση σε πεδία που αποτελούν τον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Μέτρα που προστατεύουν εξίσου την κρατική κυριαρχία αποτελούν η απαίτηση ομοφωνίας σε ορισμένα πεδία, και η δυνατότητα επίκλησης εκ μέρους κράτους μέλους εθνικών συμφερόντων, δημόσιας τάξης, ή άλλων ειδικών λόγων που προκαλούν έντονες ανισορροπίες, για την αναστολή της διαδικασίας και την παραπομπή ενός θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Η τελευταία θεσμική εγγύηση της χωρικής ισορροπίας είναι η διαδικασία της αναθεώρησης των ιδρυτικών Συνθηκών της Ένωσης, που καταγράφεται στο άρθρο 48 της ΣΕΕ. Η διαδικασία της αναθεώρησης προϋποθέτει την ομόφωνη απόφαση όλων των μελών, ακόμα και στην απλοποιημένη της μορφή, ενώ τίθεται σε ισχύ μόνο όταν επικυρωθεί στο εσωτερικό κάθε κράτους. Η διαδικασία αναθεώρησης δίνει στα μικρά κράτη διαπραγματευτική ισχύ, καθώς χρησιμοποιούν το δικαίωμά τους να ασκήσουν βέτο, προκειμένου να αποσπάσουν παραχωρήσεις από τους

μεγάλους παίκτες. Έτσι, η αναθεώρηση απαιτεί συνήθως ευρείας κλίμακας διαπραγματεύσεις, κατά τις οποίες οι επιθυμίες και οι αντιρρήσεις των των κρατών μελών δεν μπορούν να αγνοηθούν.

Η νέα οικονομική διακυβέρνηση δεν άφησε ανεπηρέαστη την ισορροπία μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης. Η διατάραξη της ισορροπίας αφορά την αυξανόμενη ικανότητα των μεγαλύτερων και οικονομικά ισχυρών κρατών να επιβάλλουν την θέλησή τους στους αδύναμους εταίρους τους, υπό τον φόβο της πολιτικής περιθωριοποίησης.

Η ανισορροπία εκδηλώνεται σε διάφορα πεδία. Σημαντικός παράγοντας για αυτή την επιδείνωση υπήρξαν τα μέτρα που έλαβαν τα ευρωπαϊκά κράτη εκτός του νομικού συστήματος της ΕΕ, υπό την μορφή διεθνών συνθηκών. Η δημιουργία παράλληλων πολιτικών δομών εκτός του ενωσιακού δικαίου, με δικούς τους κανόνες λειτουργίας, επέτρεψαν στις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις να παρακάμψουν τις θεσμικές εγγυήσεις που παρέχουν οι ιδρυτικές Συνθήκες της ΕΕ στα μικρά κράτη και στον πολιτικό αυτό καθορισμό. Έτσι, παρ' όλο που δεν υπήρξαν αλλαγές στην διαδικαστική δομή της Ένωσης όσον αφορά την ισοτιμία των κρατών και το σύστημα ψηφοφορίας, τα πράγματα είναι διαφορετικά στους νέους θεσμούς. Οι δύο συνθήκες, στις οποίες γίνεται αναφορά, είναι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (στο εξής: ΕΜΣ).

Η κατανομή των ψήφων στον ΕΜΣ δεν γίνεται ισότιμα στα συμμετέχοντα κράτη, αλλά με βάση την συνεισφορά εκ μέρους τους κεφαλαίων. Η οικονομική ισχύς, δηλαδή, ενός κράτους αυξάνει την επιρροή του στην λήψη αποφάσεων, ενώ το κριτήριο του πληθυσμού λαμβάνεται μόνο έμμεσα υπ' όψιν. Είναι κατανοητό, επομένως, πως υπάρχει μεγάλη απόκλιση μεταξύ της κατανομής των ψήφων στον ΕΜΣ σε σχέση με το ενωσιακό σύστημα. Η Γερμανία, παραδείγματος χάριν,

κατέχει το 27% των ψήφων στον ΕΜΣ, ενώ η Κύπρος το 0.2%. Οι περισσότερες αποφάσεις στον ΕΜΣ λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία του 80% των ψήφων, ενώ μόνο οι πιο σημαντικές αποφάσεις απαιτούν ομοφωνία.

Από τα στοιχεία προκύπτει πως ο οργανισμός μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις μόνο με την σύμπραξη των πέντε οικονομικά ισχυρότερων κρατών, καθώς τα υπόλοιπα δώδεκα από τα δεκαεπτά μέλη, διαθέτουν αθροιστικά λιγότερο από το 20% των ψήφων. Αντιλαμβάνεται κανείς, από τα ανωτέρω, πως ο ΕΜΣ αποτελεί ένα διακυβερνητικό σώμα όπου μια μειονότητα οικονομικά ισχυρών κρατών μπορεί να επιβάλλει τις προτιμήσεις της.

Δεδομένης της αναγκαιότητας του ρόλου του στην ευρωζώνη, δηλαδή της έκτακτης παροχής κεφαλαίων σε κράτη που αντιμετωπίζουν σημαντικές οικονομικές δυσχέρειες, χωρίς τα οποία τα κράτη θα βρίσκονταν στο έλεος των αγορών και αντιμέτωπα με πιθανή χρεωκοπία, η ικανότητα του ΕΜΣ να επιβάλλει αυστηρούς οικονομικούς όρους, ακόμα και σε πεδία πολιτικής που δεν ενέπιπταν στην αρμοδιότητα της Ένωση βάσει των Συνθηκών, αποτελεί ένα σοβαρό ζήτημα παραβίασης της συνταγματικής ισορροπίας της Ευρώπης.

Το σύστημα αυτό αυξάνει μεν τον ρόλο της Επιτροπής, το οποίο μπορεί να λειτουργεί θετικά σύμφωνα με την παραπάνω θεώρηση της Επιτροπής ως ουδέτερου διαμεσολαβητή, αλλά από την άλλη, δυσχεραίνει σημαντικά την δυνατότητα των μικρών κρατών να δημιουργήσουν την απαιτούμενη πλειοψηφία, για να εμποδίσουν τις προτεινόμενες κυρώσεις της Επιτροπής. Μπορεί αυτή η αλλαγή στην διαδικασία λήψης αποφάσεων να θεωρείται από πολλούς δρώντες ως αποτελεσματική για την δημοσιονομική πειθάρχηση των χωρών, αλλά η πιθανή της διάδοση και σε άλλους τομείς στο μέλλον ενέχει τον κίνδυνο η Επιτροπή να

απευαισθητοποιηθεί σταδιακά απέναντι στις προτιμήσεις των μειοψηφούντων κρατών, ένα φαινόμενο που ήδη έχει αρχίσει να εκδηλώνεται.

Όσον αφορά την εγγυητική λειτουργία της αναθεώρησης των Συνθηκών, πρέπει να ειπωθεί αρχικά πως δεν υπήρχε κάποια αλλαγή στις Συνθήκες, και το άρθρο 48 της ΣΕΕ παραμένει σε ισχύ όσον αφορά την διαδικασία. Δηλαδή για να γίνει αναθεώρηση των Συνθηκών απαιτείται ομοφωνία των εκπροσώπων των κρατών στα ενωσιακά όργανα, και επικύρωση από τα κράτη μέλη «σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους»¹. Έτσι εκ πρώτης όψεως δεν υπήρχε κάποια αρνητική μεταβολή στον ρόλο της διαδικασίας αναθεώρησης στην ισορροπία των κρατών μελών. Η διατάραξη της ισορροπίας προκαλείται από την λήψη αποφάσεων και την παραγωγή πολιτικής που διεξάγεται εκτός του ενωσιακού πλαισίου.

Συγκεκριμένα, μετά την άσκηση βέτο από το Ηνωμένο Βασίλειο για την αναθεώρηση των Συνθηκών, τα υπόλοιπα κράτη μέλη αποφάσισαν να προβούν στην υπογραφή ενός συμφώνου υπό την μορφή διεθνούς συνθήκης, παρακάμπτοντας το Ενωσιακό νομικό πλαίσιο. Επρόκειτο για την Συνθήκη για την Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, γνωστό ως Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Η φύση του Συμφώνου ως διεθνούς συνθήκης σημαίνει πως διέπεται από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, δηλαδή δεν έχει άμεση αποτέλεσμα στην επικράτεια των κρατών μελών, αλλά πρέπει να επικυρωθεί από τα κράτη σύμφωνα με το εσωτερικό τους δίκαιο. Προβλέφθηκε να τεθεί σε ισχύ για τα μέλη που την επικύρωσαν, εφόσον επικυρώθηκε από τουλάχιστον δώδεκα μέλη με νόμισμα το ευρώ.

¹Άρθρο 48 ΣΕΕ

Παρ' όλο που το Δημοσιονομικό Σύμφωνο δεν επηρέασε άμεσα τις θεσμικές εγγυήσεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας, έχει έμμεσα αποτελέσματα για την χωρική ισορροπία. Η υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων που αφορούν την πολιτική της Ένωσης, αλλά εκτός του ενωσιακού πλαισίου, παρακάμπτει τα μέτρα που προβλέπονταν για την συνταγματική ισορροπία της Ένωσης. Το δικαίωμα αρνησικυρίας στην διαδικασία αναθεώρησης έδινε στα μικρότερα κράτη μέλη την ικανότητα να διαπραγματεύονται για τις προτιμήσεις και τις αντιρρήσεις τους, και να εισακούνται από τους ισχυρούς παίκτες.

Για να γίνει, δηλαδή, μια αναθεώρηση των συνθηκών, γίνονταν διαπραγματεύσεις με όλα τα κράτη, και έπρεπε να βρεθούν ικανοποιητικές λύσεις. Η παραγωγή πολιτικής εκτός των Συνθηκών, και ειδικά οι μεταρρυθμίσεις, που, εντός του διαδικαστικού πλαισίου της Ένωσης, θα απαιτούσαν ομόφωνη απόφαση από όλα τα κράτη, είναι επικίνδυνη για τους αδύναμους παίκτες, καθώς τους στερεί την διαπραγματευτική τους ισχύ. Εφόσον η συναίνεση όλων των παικτών δεν είναι υποχρεωτική στην περίπτωση μιας διεθνούς συνθήκης, τα μικρά και οικονομικά ανίσχυρα κράτη βρίσκονται ενώπιον ενός διλήμματος: να προσχωρήσουν στην συνθήκη υπό τους όρους των ισχυρών, ή να αποκλειστούν από το νέο μόρφωμα.

Καθώς η συμμετοχή στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο και στον ΕΜΣ ήταν απαραίτητη, για να λάβουν τα κράτη με δημοσιονομική κρίση οικονομική ενίσχυση από τους εταίρους τους, η μόνη επιλογή ήταν η αδιαπραγμάτευτη προσχώρηση. Οι Dawson και DeWitt (2013:841) αναφέρουν πως όλες οι κυβερνήσεις βρέθηκαν υπό εξαιρετική πίεση για να προσχωρήσουν σε μια συνθήκη, που συντάχθηκε σχεδόν αποκλειστικά από την Γαλλική και την Γερμανική κυβέρνηση.

Η μέθοδος αυτή, πέραν των ορατών επιπτώσεων, ενέχει τον κίνδυνο να ανοίξει τον δρόμο για μια μελλοντική πρακτική, όπου θα παρακάμπτεται η νομοθεσία της Ένωσης, όταν πρόκειται να ληφθούν πολιτικές αποφάσεις στις οποίες δεν συμφωνούν όλα τα κράτη μέλη. Σταδιακά φαίνεται πως η θυσία της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας στην λήψη αποφάσεων χάριν της ενότητας στην Ευρώπη, αρχίζει να αντιστρέφεται.

Τέλος, ένα άλλο ζήτημα που θέτουν οι παράλληλες πολιτικές δομές στην ισορροπία μεταξύ των κρατών, είναι ο ενδεχόμενος κίνδυνος, η αυξημένη σύγκλιση των κρατών με νόμισμα το ευρώ –αλλά και αυτών που φιλοδοξούν να το υιοθετήσουν- μέσα από τον ΕΜΣ, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, και το Euro Plus, να προκαλέσει μια υπερχειλίση (spillover) και σε άλλους τομείς οικονομικής πολιτικής, που όμως εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης.

Ειδικότερα, ενδέχεται τα μέλη της ευρωζώνης, τα οποία μάλιστα διαθέτουν πλέον ενισχυμένη πλειοψηφία στο Συμβούλιο, να ψηφίζουν ως σύνολο για τομείς πολιτικής που αφορούν την κοινή αγορά, δημιουργώντας με αυτόν τον τρόπο έναν μόνιμο πλειοψηφικό συνασπισμό που θα περιθωριοποιούσε τις χώρες που δεν έχουν προσχωρήσει στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

Εξ' άλλου, το άρθρο 7 του Δημοσιονομικού Συμφώνου δεσμεύει τα κράτη της ευρωζώνης να στηρίζουν τις προτάσεις ή συστάσεις της Επιτροπής, όταν ένα κράτος της ευρωζώνης παρουσιάζει υπερβολικό έλλειμμα, εκτός εάν «διαπιστώνεται μεταξύ των συμβαλλομένων μερών με νόμισμα το ευρώ ότι μια ειδική πλειοψηφία μεταξύ τους, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η θέση του ενδιαφερόμενου συμβαλλομένου μέρους, αντιτίθεται στην προτεινόμενη η συνιστώμενη απόφαση».

Γίνεται αντιληπτό πως με το άρθρο αυτό παραβιάζεται η αρχή της ελεύθερης ψηφοφορίας, και, σε συνδυασμό με την προαναφερθείσα δυσκολία να σχηματιστεί αρνητική πλειοψηφία, η υιοθεσία των προτάσεων της Επιτροπής από το Συμβούλιο καθίσταται σχεδόν βέβαιη. Περαιτέρω, η πλειοψηφία των κρατών της Ευρωζώνης στο Συμβούλιο, και η ανωτέρω δέσμευσή τους βάσει του άρθρου 7, σημαίνει πως η Επιτροπή μπορεί να μη λαμβάνει υπ' όψιν την γνώμη των κρατών που δεν έχουν νόμισμα το ευρώ, όταν αποφασίζει την υποβολή προτάσεων ή συστάσεων προς ένα κράτος της ευρωζώνης με υπερβολικό έλλειμμα.

«Policy with Politics»: Η πολιτικοποίηση της Ένωσης ως απάντηση στο έλλειμμα νομιμοποίησης

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο για την δημοκρατία, μια βασική προϋπόθεση για την πραγμάτωσή της είναι η ισότητα των πολιτών. Αλλά η ισότητα έγκειται στις ίσες ευκαιρίες, και όχι στην ισότητα των αποτελεσμάτων. Θεωρητικά και οι δύο αυτοί κανόνες τηρούνται με την αρχή της απλής πλειοψηφίας. Η απαίτηση υπέρ πλειοψηφίας θα ευνοούσε μια προτίμηση έναντι μιας άλλης, συνήθως το status quo έναντι προοδευτικών δυνάμεων. Αλλά το πρόβλημα έγκειται όταν υπάρχουν «μόνιμες μειοψηφίες», δηλαδή κοινωνικές ομάδες με ιδιαιτερότητες, οι οποίες, με τον κανόνα της απλής πλειοψηφίας, δεν έχουν ποτέ την ευκαιρία να επηρεάσουν την παραγωγή πολιτικής. Σε μια τέτοια περίπτωση δικαιολογούνται υπέρ πλειοψηφικοί θεσμοί, για την αποφυγή συγκρούσεων και εν τέλει διάλυσης της κοινότητας. Πρόκειται για την λεγόμενη «συναινετική δημοκρατία», η οποία προστατεύει τις αξίες και τα ιδιαίτερα συμφέροντα των μόνιμων μειοψηφιών.

Μια πραγματικά ισότιμη ευρωπαϊκή δημοκρατία θα απαιτούσε λοιπόν την ύπαρξη τέτοιων θεσμών, καθώς θα υπήρχε μια πληθώρα μόνιμων μειονοτήτων, που θα έπρεπε να προστατευθεί. Ο Scharpf (2015:395) προτείνει την χαλάρωση του μονοπωλίου της νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Επιτροπή, αλλά σε καμία περίπτωση δεν θα έπρεπε η ΕΕ να διοικείται από τον κανόνα της πλειοψηφίας, καθώς αυτό θα προκαλούσε έντονη αντιευρωπαϊκή αντίδραση σε πολλά κράτη μέλη, των οποίων τα συμφέροντα θα καταπατούνταν από πλειοψηφίες ξένων.

Η Κοινοτική μέθοδος παρέχει όλες τις απαραίτητες εγγυήσεις προστασίας όλων των συμφερόντων, αλλά είναι αναποτελεσματικό εργαλείο όταν πρόκειται να ληφθούν πολιτικά σημαντικές αποφάσεις. Η ύπαρξη πολλαπλών συμφερόντων και δυνατότητας βέτο της διαδικασίας οδηγεί σε εκτεταμένες διαπραγματεύσεις ζύγισης των συμφερόντων, και τελικά η συμφωνία επιτυγχάνεται στον κατώτατο κοινό παρονομαστή, επιδεικνύοντας αδύναμα αποτελέσματα. Γι αυτό, όταν έπρεπε να αντιμετωπιστεί η κρίση, οι Ευρωπαίοι ηγέτες παρέκαμψαν την Κοινοτική Μέθοδο χάριν της αποτελεσματικότητας.

Η ΕΕ φαίνεται πως βρίσκεται σε ένα αδιέξοδο: Οι πολιτικά εφικτές λύσεις είναι αναποτελεσματικές και ανομιμοποίητες, ενώ οι ριζοσπαστικές αλλαγές που είναι απαραίτητες για την μεταρρύθμιση της Ένωσης, είναι πολιτικά ανέφικτες. Οι απαιτήσεις για εκδημοκρατισμό της Ένωσης θα βελτίωναν την αποτελεσματικότητά της στην λήψη πολιτικών αποφάσεων, αν εφαρμοζόταν ο απλός κανόνας της πλειοψηφίας. Αλλά πολιτικά αυτό θα ήταν ανεπίτρεπτο, καθώς θα παραβίαζε θεμελιώδεις πτυχές της δημοκρατικής ισότητας, και θα προκαλούσε πολιτική ρήξη.

Εξ' άλλου, τα κράτη μέλη και οι λοιποί δρώντες δεν θα συμφωνούσαν εύκολα σε μεταβολές του συστήματος που θίγουν σε τόσο μεγάλο βαθμό τα συμφέροντά

τους. Οι μόνες αποφάσεις που φαίνεται πως μπορεί να ληφθούν στο ισχύον σύστημα της Κοινοτικής Μεθόδου, δεν φέρνουν τις απαραίτητες αλλαγές, καθώς κανένας δρών δεν είναι διατεθειμένος να εγκαταλείψει τα συμφέροντά του. Ο Scharpf (2015:397) υποστηρίζει πως τέτοιες πολιτικές παράγουν «περισσότερη Ευρώπη» του ίδιου είδους, δηλαδή περισσότερη φιλελευθεροποίηση της οικονομίας, συγκέντρωση εξουσιών στο Ευρωπαϊκό επίπεδο, και περισσότερη τεχνοκρατική ηγεμονία.

Ακόμα και οι πιο ουσιώδεις πολιτικές επιλογές, δεν θα έλυναν το πρόβλημα της ΕΕ, αν δεν είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένες. Γι αυτόν, η λύση έγκειται όχι στην κριτική των πολιτικών αποτελεσμάτων της Ένωσης, αλλά στην διασφάλιση περισσότερων νομιμοποιητικών εισροών στην διαδικασία. Στην σημερινή κατάσταση, παρατηρεί, οι κοινωνίες υφίστανται τις συνέπειες των πολιτικών μιας ευρωπαϊκής ελίτ, η οποία είναι δημοκρατικά αδέσμευτη.

Η δημοκρατία πρέπει να δίνει ισχύ στους μη κυβερνώντες έναντι των κυβερνώντων. Και αφού η έμμεση ολοκλήρωση μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου και η αποπολιτικοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών οδήγησαν στην σημερινή κατάσταση, μια λύση θα ήταν η ριζική αλλαγή μέσω της πολιτικοποίησης των ευρωπαϊκών αποφάσεων με ανάληψη ευθύνης και στο ευρωπαϊκό και στα εθνικό επίπεδο.

Η πολιτικοποίηση όμως, χωρίς την δυνατότητα αυτονομίας σε κάποιο βαθμό, θα προκαλούσε αντιδράσεις και σύγκρουση, όπως προαναφέρθηκε. Σε πολυεπίπεδες πολιτείες η πολιτική αυτονομία πρέπει να περιορίζεται μερικώς σε όλα τα επίπεδα, για την διατήρηση του συστήματος. Στις ΗΠΑ ακολουθείται το μοντέλο της διαχωριστικής ομοσπονδίας, όπου η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα κρατίδια έχουν διαχωρισμένα πεδία αρμοδιότητας, φορολογικά εισοδήματα, και

εκτελεστικές υπηρεσίες. Η ΕΕ, αντιθέτως, προσομοιάζει περισσότερο στο μοντέλο του «φεντεραλισμού των κοινών αποφάσεων» της Γερμανίας, όπου η ομοσπονδιακή κυβέρνηση στηρίζεται στα κρατίδια για την εφαρμογή των νόμων, και οι κυβερνήσεις των κρατιδίων συμμετέχουν στην νομοθετική διαδικασία.

Η υλοποίηση της δημοκρατικής αυτονομίας σε ένα τέτοιο σύστημα έγκειται στο πνεύμα και τις πρακτικές των αμοιβαίων συμβιβασμών, όπου τα κράτη πρέπει να σέβονται τις δημοκρατικές πλειοψηφίες στο ευρωπαϊκό επίπεδο, και οι ευρωπαϊκές πλειοψηφίες πρέπει να σέβονται την ιδιαιτερότητα των κρατών μελών.

Η ικανοποίηση του κριτηρίου της πολυμορφίας των κρατών μελών είχε μέχρι στιγμής πραγματοποιηθεί στις προβλέψεις περί ενισχυμένης συνεργασίας και της διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης. Η παραδοσιακή δημοκρατική θεωρία προϋποθέτει την ενότητα του κοινωνικού συνόλου, μέσω της ύπαρξης ενός δήμου. Ενώ, στην περίπτωση της ΕΕ, όπου δεν υπάρχει ένας ενιαίος δήμος, η έρευνα εστίαζε στους τρόπους και στις διαδικασίες μάθησης με τις οποίες θα μπορούσε να οικοδομηθεί η ευρωπαϊκή ταυτότητα στο κοινωνικό σύνολο, θέτοντας την ύπαρξη του δήμου ως πρωταρχικό στοιχείο για μια λειτουργική δημοκρατία, όπου οι μεν θα είναι διατεθειμένοι να δεχθούν θυσίες για τους δε.

Τέτοιες όμως, μεσσιανικού τύπου πολιτικές, που ανάγουν την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε ύψιστο στόχο, φαίνεται πως δεν βρίσκουν πρόσφορο έδαφος στην πολιτική πραγματικότητα. Αντιθέτως, χρήσιμη είναι η θεωρία της Νικολαΐδη²(2003), που απορρίπτει την προϋπόθεση του ενιαίου δήμου ως *sine qua non*. Ο όρος «*demoi-cracy*», δηλώνει μια πολιτική κοινότητα όπου, αντίθετα προς τις συνήθεις προτροπές για οικοδόμηση της ευρωπαϊκής ταυτότητας, αναγνωρίζει

²Nicolaidis, Kalypso 'Our European Demoi-cracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?' in Nicolaidis, Kalypso & Weatherill, Stephen *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, 2003

την εσωτερική της πολυμορφία και αλληλεξάρτηση. Η πολιτεία νομιμοποιείται διττά, από τους πολίτες ως άτομα και από τους λαούς (δηλαδή τα κράτη-μέλη), ως κοινωνικά σύνολα. Βασική προϋπόθεση είναι, οι ίδιοι οι δήμοι να αναγνωρίζουν την αλληλεξάρτησή τους, και την ανάγκη για αμοιβαίους συμβιβασμούς και κοινές πολιτικές. Οι κοινές αυτές πολιτικές δεν πρέπει να υπονομεύουν την νομιμοποιητική τους βάση, μη σεβόμενες την ακεραιότητα των δήμων.

Η Ένωση στην σημερινή της μορφή, επιβάλλει πολλούς περιορισμούς στα κράτη μέλη μέσα από την αρνητική ολοκλήρωση που έχει συντελεσθεί, και τις υποχρεώσεις των κρατών με νόμισμα το ευρώ. Η πραγμάτωση της «demosi-cracy» θα προϋπέθετε δύο βασικές μεταρρυθμίσεις: Την επιστροφή των ουσιωδών αρμοδιοτήτων από την Ένωση στα κράτη μέλη, και ταυτόχρονα την ενίσχυση της ικανότητας της Ένωσης για πολιτική δράση σε προβλήματα που δεν μπορούν να επιλυθούν μέσα από τον οριζόντιο συντονισμό των λαών. Ο ίδιος αναγνωρίζει πως υπό το παρόν καθεστώς αυτές οι αλλαγές είναι πολιτικά ανέφικτες, αλλά παραθέτει μια σειρά προτάσεων, για μια πιθανή μελλοντική ριζοσπαστική μεταρρύθμιση, καθώς, όπως υπολογίζει, το αδιέξοδο της Ένωσης θα οδηγήσει σε μια μελλοντική βαθειά πολιτική κρίση.

Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις θα περιόριζαν το συνταγματικό status του ευρωπαϊκού δικαίου μόνο στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών, καθώς και στην λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμών και τον διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών μελών και Ένωσης. Δεν θα πρέπει να περιλαμβάνονται κανόνες οικονομικής φύσεως, ενώ το ενωσιακό κεκτημένο μπορεί να παραμείνει σε ισχύ, αλλά χωρίς να διέπεται από την αρχή της υπεροχής.

Όσον αφορά την παραγωγή πολιτικής, θα πρέπει η νομοθετική πρωτοβουλία να ασκείται από περισσότερους δρώντες, ενώ για την συνήθη νομοθετική διαδικασία

να ακολουθείται η αρχή της απλής πλειοψηφίας. Για να αντισταθμιστεί η απώλεια κυριαρχίας των λαών από την απλή πλειοψηφία, οποιοδήποτε κράτος θα μπορούσε να αποχωρήσει από μια νομοθετική πράξη, αν κρίνει πως δεν εξυπηρετεί τα συμφέροντά του, ενώ πρέπει επίσης τα κράτη να έχουν την δυνατότητα να θεσπίζουν νόμους, οι οποίοι αντίκεινται στο ενωσιακό κεκτημένο.

Με αυτόν τον τρόπο, τα κράτη δεν θα δεσμεύονται από ένα μονολιθικό σώμα κανόνων, που ίσως στην παρούσα περίοδο να μην είχε πολιτική υποστήριξη. Όσον αφορά την ελεύθερη μη συμμετοχή κρατών μελών σε μη συμφέρουσες νομοθεσίες, θα μπορούσε, στις περιπτώσεις που κάποια πολιτική απαιτεί την συμμετοχή όλων των παικτών για να είναι αποτελεσματική, ή για να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο της κάρπωσης των οφελών από τα απέχοντα κράτη χωρίς να επωμίζονται τα αντίστοιχα βάρη, να καθίσταται υποχρεωτική η επίμαχη νομοθεσία για όλα τα μέλη.

Η απόφαση αυτή θα έπρεπε να λαμβάνεται από μια ενισχυμένη πλειοψηφία, για να νομιμοποιείται η υποχρεωτική εφαρμογή της. Η λογική της χρήσης απλής πλειοψηφίας και της ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας και από άλλους δρώντες, θα διεύρυνε το πεδίο πολιτικής δράσης της Ένωσης, με πρωτοβουλίες που θα κάλυπταν και τους πολιτικά ευαίσθητους τομείς, ενώ η επιλογή αποχώρησης θα προστάτευε τις «μόνιμες μειοψηφίες» από την επιβολή της πλειοψηφίας.

Ταυτόχρονα, η διεύρυνση της ευρωπαϊκής ατζέντας πιστεύεται πως θα προκαλούσε το αυξημένο ενδιαφέρον του κοινού, των ΜΜΕ, και των πολιτικών κομμάτων των κρατών μελών, με αποτέλεσμα η κοινωνική σύγκρουση και η πολιτική ενασχόληση στο ευρωπαϊκό επίπεδο να συντελούσε στην σταδιακή

διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας και στην βαθύτερη νομιμοποίηση της.

Συμπεράσματα

Με την εργασία αυτή επιχειρήθηκαν να εξηγηθούν τα βασικά σημεία της δημοκρατικής θεωρίας και να γίνει κατανοητό το διαχρονικό ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην βάση της δημοκρατίας βρίσκεται η ελευθερία των ατόμων να καθορίζουν τον τρόπο ζωής τους, να επιδιώκουν την ευτυχία τους και το όραμά τους. Έχοντας ως θεμέλιο αυτή την αρχή, τα άτομα μπορούν να οργανώνονται συλλογικά και να επιδιώκουν τους στόχους τους, σεβόμενα όμως πάντα την ελευθερία των άλλων.

Η ουσία της δημοκρατίας είναι όλοι να συμμετέχουν σε ένα σύστημα όπου διέπονται από τους ίδιους κανόνες, και να παράγουν αποτελέσματα που είναι ευνοϊκά για το σύνολο. Μόνο με την ισάξια συμμετοχή και την άσκηση επιρροής στα αποτελέσματα μπορεί να είναι μια πολιτική κοινότητα νομιμοποιημένη από το κοινωνικό της σύνολο μακροπρόθεσμα, όπως καταδεικνύει η ιστορική εμπειρία.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται πως δεν πληροί τα θεμελιώδη κριτήρια της δημοκρατίας. Η συζήτηση για το δημοκρατικό της έλλειμμα εκτείνεται σε αρκετά επιχειρήματα, που όλα όμως καταλήγουν στην ίδια συμπερασματική παρατήρηση: Πολλοί ευρωπαίοι πολίτες νιώθουν πως έχουν χάσει την δυνατότητα να καθορίζουν οι ίδιοι το πώς θα ζήσουν, αναγκασμένοι να υποτάσσονται στις επιταγές μιας ευρωπαϊκής ελίτ, την οποία δεν έχουν τα μέσα να επηρεάσουν. Έχει παραβιαστεί, λοιπόν, το βασικότερο αξίωμα της δημοκρατίας, που είναι το φυσικό δικαίωμα των ατόμων να αυτό καθορίζονται, τόσο ατομικά όσο και πολιτικά.

Τα μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας που υιοθετήθηκαν την τελευταία επταετία καταδεικνύουν απλώς πιο έντονα ένα προϋπάρχον πρόβλημα. Η απολιτική και τεχνοκρατική φύση της Ενωσιακής αρένας μέχρι σήμερα, την καθιστούσε μάλλον

έναν απόμακρο, βαρετό ίσως, μηχανισμό, με εσωτερικές περίπλοκες διαδικασίες παραγωγής πολιτικών, δυσνόητες για τους πολίτες. Αυτό, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη θέσπιση αυστηρών δημοσιονομικών μέτρων και την εντεινόμενη αντίληψη πως ο έλεγχος της πολιτικής έχει χαθεί πλέον από τους εθνικούς μηχανισμούς, και ασκείται από τις Βρυξέλλες, δημιουργούν την εντύπωση της ηγεμονίας μια ευρωπαϊκής εκτελεστικής ελίτ.

Το πρόβλημα της νομιμοποίησης είναι ένα πρόβλημα που από παλιά απασχολούσε την ακαδημαϊκή κοινότητα, αλλά δεν έχει εξευρεθεί ακόμα από τους Ευρωπαίους ιθύνοντες μια ουσιαστική λύση. Και αυτό μάλλον οφείλεται στο ότι δεν είναι ένα απλό πρόβλημα που μπορεί να αντιμετωπιστεί με συμβατικές πολιτικές που ακολουθούν την πεπατημένη. Αντιθέτως, η επίτευξη της πραγματικής δημοκρατίας αποτελεί μάλλον για ένα βαθύ πρόβλημα με φιλοσοφικές προεκτάσεις, που θα απαιτούσε μια θεμελιώδη ριζοσπαστική αλλαγή του υπάρχοντος ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, αλλά και την διαφορετική θεώρηση της Ευρώπης από τους πολίτες της, ως μιας ένωσης αλληλεγγύης και αλληλοσεβασμού.

Βιβλιογραφία

- Hix, S. (2009) *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Μεταίχμιο
- Χρυσόχου, Δ. (2006) *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα, Παπαζήση
- Διαμαντόπουλος, Θ. (2008) *Τα Πολιτικά Καθεστώτα: Δημοκρατίες και Απολυταρχίες, οι γρίφοι της εξουσίας*, Αθήνα, Παπαζήση
- Στεφάνου, Κ. (2002) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α': Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά την Νίκαια*, Αθήνα, Σάκκουλα
- Nugent, N. (2012) *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Αθήνα, Σαββάλας
- Στεφάνου, Κ. και Καταπόδης, Γ. (2008) *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, Αθήνα, Σάκκουλα
- Schmidt, V. (2013) *The Eurozone Crisis: A Crisis of Politics, Not Just Economics*, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 48:3,σελ. 1-6
- Verdun, A. (2015) *A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis*, *Journal of European Public Policy*, 22:2,σελ. 219-237
- Blanke, H.J. και Böttner, R. (2015) *Common European Legal Thinking*, Switzerland, Springer International Publishing

Dawson, M. και de Witte, F. (2013) *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, 76:5, σελ. 817–844

O'Keefe, M., Salines, M.& Wieczorek, M. (2015): *The European Parliament's strategy in EU economic and financial reform*, Journal of European Public Policy

Maatsch, A. (2016) *Erosion of parliamentary democracy during the European financial crisis*, Pademia

Offe, C. (2013) *Europe Entrapped: Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?* European Law Journal, 19:5, σελ.595–611.

Niemann, A.& Ioannou D. (2015) *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?*, Journal of European Public Policy, 22:2, σελ. 196-218

Chang, M. (2013) *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, Journal of European Integration, 35:3, σελ. 255-269

Dobbels, M. (2014). ‘*Runaway Train Never Going Back?*’ *The Implications of the New Economic Governance for Democracy in the EU*’, Journal of Contemporary European Research. 10:2, σελ. 203-220

Schimmelfennig, F. (2015) *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, Journal of European Public Policy, 22:2, σελ.177-195

Scharpf, F. (2015) *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, European Law Journal, 21:3, σελ.384–405

Crum, B. (2013) *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, JCMS 51:4, σελ. 614–630

Müller, J-W.(2012)*Beyond Militant Democracy?*, New Left Review, 44, σελ. 78

Fasone, C. (2014) *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, European Law Journal, 20:2, , σελ. 164–185

Fabbrini, F. (2013), *The Fiscal Compact, the "Golden Rule," and the Paradox of European Federalism*, B.C. Int'l & Comp. L. Rev., 36:1, σελ. 1-38

Dawson, M.(2015) *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance*, JCMS, 53:5 σελ. 976–993

Morlino L. και Quaranta M. (2016) *What is the impact of the economic crisis on democracy? Evidence from Europe*, International Political Science Review, 37:5, σελ. 618–633

Puetter, U. (2012) *Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The new role of the Council and European Council in EU Economic Governance*, Journal of European Public Policy, 19, σελ. 178

Nettesheim, M. (2005) *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, Berkeley Journal of International Law, 23:2, σελ. 358-400

Miller, V. & Lunn, J. (2014) *The European Union: a democratic institution*, House of Commons Library, Research Paper 14/25

Føllesdal, A. (1997) *Democracy in the European Union: The Need for Theory*, Conference on Institutional Change, Democracy and Internationalisation, Denmark

Σπυρόπουλος, Φ. (2006) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα, Σάκκουλα

Christiano, T. (1996) *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*, Westview

Habermas, J. (2001) *Why Europe needs a Constitution*, New Left Review, 5:26, σελ.15

Majone, G. (2005) *Dilemmas of European Integration*, Oxford, OUP

Nicolaïdis, K. (2003) 'Our European Demoï-cracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?' in Nicolaidis, Kalypso & Weatherill, Stephen *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series