

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**  
**Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών**  
**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**  
**«ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ»**

**Δημοκρατική διακυβέρνηση στην ΕΕ. Προκλήσεις της**  
**δημοκρατίας σε περιόδους κρίσεων**

**ΔΕΛΗΜΑΝΗ ΕΛΕΝΗ**

**Κόρινθος, Ιανουάριος 2024**

**University of the Peloponnese**  
**Faculty of Social and Political Sciences**  
**Department of Political Studies and International Relations**

**Master Program in**  
**«Governance and Public Policies»**

**Democratic governance in the EU. Challenges of Democracy in**  
**times of crisis**  
**ELENI DELIMANI**

**Corinth, January 2024**

## Δημοκρατική διακυβέρνηση στην ΕΕ. Προκλήσεις της δημοκρατίας σε περιόδους κρίσεων

**Σημαντικοί όροι:** δημοκρατική διακυβέρνηση- ευρωπαϊκή ολοκλήρωση- κρίση- δημοκρατικό έλλειμμα- θεσμικά όργανα- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το όραμα της δημιουργίας της ΕΕ διαμορφώθηκε ως απάντηση στα δεινά του πολέμου, που μάστιζε για αιώνες την ευρωπαϊκή ήπειρο. Αρχικά στόχος ήταν η ενοποίηση των λαών, η δημιουργία μιας ένωσης κρατών, που υπό τη σκέπη δημοκρατικών αρχών θα αποφάσιζαν ειρηνικά από κοινού και ύστερα από διαβουλεύσεις για το κοινό τους μέλλον. Στη συνέχεια, όσο προχωρούσε η ενοποίηση και εισέρχονταν νέα κράτη, το όραμα εξελίχθηκε σε προσδοκία πολιτικής ενοποίησης. Η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί πορεία εξέλιξης της ΕΕ από ένα μόρφωμα διακρατικής συνεργασίας σε μία μορφή υπερεθνικής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Ωστόσο, η ΕΕ κλήθηκε πολλές φορές να αντιμετωπίσει κρίσεις, που έθεσαν σε κίνδυνο τη δημοκρατία. Έτσι αντιμετώπισε τον κίνδυνο της διάλυσης, την άνοδο εθνικιστικών κομμάτων και την αύξηση των ευρωσκεπτικιστών που επιμένουν ότι το ευρωπαϊκό εγχείρημα είναι με τέτοιο τρόπο οικοδομημένο ώστε να ευνοεί συγκεκριμένα κράτη, οπότε η έξοδος διαφαίνεται ως μόνη λύση για την επιβίωση. Με το παρόν θα επιχειρηθεί να αναλυθεί η δημοκρατική διακυβέρνηση στην ΕΕ εν μέσω των προκλήσεων που αντιμετωπίζει εστιάζοντας στις τρεις περιόδους κρίσεων που θεωρούνται ορόσημα για την εξέλιξη στον τρόπο λήψης αποφάσεων τόσο παγκοσμίως αλλά κυρίως από την ΕΕ. Κάτω από αυτό το πρίσμα, ερευνητικό ερώτημα αποτελεί η δημοκρατική διακυβέρνηση ως μέσο και μορφή ολοκλήρωσης της ΕΕ και κατά πόσο οι κρίσεις βοηθούν ή δυσχεραίνουν την πορεία της ολοκλήρωσης. Στόχος δε, είναι να τεκμηριώσουμε ότι το ιδανικό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όπως διαμορφώνεται μέσα από τις διεργασίες και τις προκλήσεις στις οποίες καλείται κάθε φορά η Ένωση να ανταπεξέλθει προϋποθέτει τη δημοκρατική διακυβέρνηση, υπό την έννοια της δημιουργίας ενός υπερεθνικού δημοκρατικού οργανισμού όπου τον πρώτο και τελευταίο λόγο στη διαμόρφωση των πολιτικών θα έχουν οι Ευρωπαίοι πολίτες.

# **Democratic governance in the EU. Challenges of democracy in times of crisis**

**Keywords:** democratic governance – European integration, crisis, democratic deficit – institutions – European Parliament.

## **ABSTRACT**

The vision of the EU was shaped in response to the war, which plagued the continent of Europe for centuries. Originally the aim was the unification of peoples, the creation of a union of states which under the auspices of democratic principles would decide peacefully together and after consultation on their common future. Then, as the unification progressed and new states entered, the vision evolved into an expectation of political unification. The path of European integration is a path for the EU to evolve from a form of transnational cooperation to a form of supranational representative democracy. However, the EU has often been called upon to deal with crises that put democracy at risk. So EU faced the risk of dissolution, the rise of nationalist parties and the rise of Eurosceptics who insist that the European project is built in such a way that it favours certain states, so exit appears to be the only solution for survival. In this project we attempt to analyse democratic governance in the EU by focusing on the three periods of crises considered milestones for evolution in decision-making both globally and mainly by the EU. Research question is the democratic governance as an instrument and form of EU integration and whether crises help or hinder integration. The aim is to demonstrate that the ideal of European integration, as shaped by the processes and challenges that the Union is called upon to meet each time, presupposes democratic governance, in the sense of the creation of a supranational democratic organisation where European citizens will have the first and final word in the formulation of policies.

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

ΕΛΕΝΗ ΔΕΛΗΜΑΝΗ

## Περιεχόμενα

Περίληψη .....	I
Abstract .....	IX
Υπεύθυνη Δήλωση.....	X
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	1

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί**

1.1 Δημοκρατική Διακυβέρνηση.....	2
1.2 Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Δημοκρατική διακυβέρνηση.....	4
1.2.1 Θεωρίες μεγάλου εύρους.....	4
1.2.2 Θεωρίες μεσαίου εύρους.....	5
1.3 Κρίση.....	5

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : Δημοκρατική Διακυβέρνηση στην ΕΕ**

2.1 Διακυβέρνηση.....	6
2.2 Θεσμοί και λειτουργίες της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.....	10

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ**

3.1 Το πολύπλοκο πολιτικό σύστημα της ΕΕ.....	15
3.2. Δημοκρατικό έλλειμμα.....	16

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Σύγχρονες προκλήσεις της δημοκρατικής διακυβέρνησης στην ΕΕ**

4.1 Κρίση στην Ευρωζώνη.....	19
4.2. Προσφυγικό ζήτημα.....	20
4.3 Υγειονομική κρίση Covid-19.....	21

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συμπεράσματα.....**

<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>25</b>
--------------------------	-----------

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η ΕΕ, ως σύλληψη καλλιεργείτο ήδη από τους στοχαστές του 19ου αιώνα, υλοποιήθηκε δε ως απάντηση στην επιτακτική ανάγκη της κατοχύρωσης της ειρήνης και της ελευθερίας στην ευρωπαϊκή ήπειρο· ως αντίδραση στον φασισμό που οδήγησε στον Β Παγκόσμιο πόλεμο. Ως εκ τούτου ο σχεδιασμός της προέκυψε με όραμα την εγκαθίδρυση και παγίωση της δημοκρατίας εντός της ευρωπαϊκής επικράτειας προκειμένου να εξασφαλιστεί η ειρήνη και η αποφυγή νέων πολέμων. Σε αυτό το πλαίσιο η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί ένα μακρύ ταξίδι εκδημοκρατισμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο δε, η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί πορεία εξέλιξης της ΕΕ από ένα μόρφωμα διακρατικής συνεργασίας σε μία μορφή υπερεθνικής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (Wiesner, 2019).

Ωστόσο η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν αποτέλεσε εύκολο εγχείρημα. Η ΕΕ κλήθηκε πολλές φορές να αντιμετωπίσει κρίσεις και σημαντικά διλήμματα, που έθεσαν σε κίνδυνο τη δημοκρατία. Η διάσπαση της Σοβιετικής Ένωσης και η δημιουργία νέων κρατών, οι πόλεμοι στη ευρωπαϊκή γειτονιά, η οικονομική κρίση, η έξοδος της Μεγάλης Βρετανίας, η πανδημία, το μεταναστευτικό πρόβλημα και η άνοδος των λαϊκιστικών κομμάτων καθώς και η ενεργειακή κρίση αποτελούν προκλήσεις στο πρόσφατο παρελθόν και παρόν που έθεσαν ή θέτουν ακόμα σε κίνδυνο τη δημοκρατία εντός της ΕΕ τονίζοντας το δημοκρατικό έλλειμμα στη λήψη των αποφάσεων και στις δράσεις της.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες η ΕΕ αντιμετώπισε τον κίνδυνο της διάλυσης κατά την περίοδο της χρηματοπιστωτικής κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας, την άνοδο εθνικιστικών κομμάτων και την αύξηση των ευρωσκεπτικιστών που διαχρονικά διατείνονται ότι το ευρωπαϊκό εγχείρημα είναι με τέτοιο τρόπο οικοδομημένο ώστε να ευνοεί συγκεκριμένα κράτη, οπότε η έξοδος διαφαίνεται ως μόνη λύση για την επιβίωση. Ενδιαφέρον δε, παρουσιάζει το γεγονός ότι εντοπίζεται άνηση του ευρωσκεπτικισμού τόσο στα ανίσχυρα κράτη που υφίστανται τις επιπτώσεις της ακραίας λιτότητας ή που φαίνονται να έχουν μικρότερη διαπραγματευτική δύναμη- όπως η Ελλάδα- όσο και σε ισχυρά κράτη που θεωρούν άδικο το ότι καλούνται να σώσουν τους ανίσχυρους εταίρους- χαρακτηριστικό παράδειγμα η έξοδος της Μεγάλης Βρετανίας-. Περαιτέρω, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι το 53% των Ευρωπαίων πολιτών είναι ευχαριστημένο με τον τρόπο που λειτουργεί η δημοκρατία στην ΕΕ, όπως προκύπτει και από την Έκθεση του Ευρωβαρόμετρου το φθινόπωρο 2023. Το ποσοστό αυτό έχει βέβαια αυξηθεί σε σχέση με την προηγούμενη πενταετία, ωστόσο δεν πρέπει να παραβλέπουμε το γεγονός ότι σχεδόν ένας στους δύο ευρωπαίους δεν είναι ευχαριστημένος με τον τρόπο που λειτουργεί η δημοκρατία.

Σε αυτό το πλαίσιο, έχει αξία να εξετάσουμε τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η ΕΕ μέσω των θεσμών της, τον τρόπο διαχείρισης των κρίσεων και την επίπτωση που έχει στην ολοκλήρωση, προκειμένου να καταλήξουμε σε συμπεράσματα για την αξία και τη χρησιμότητα της ολοκλήρωσης.



Ως εκ τούτου, με το παρόν πόνημα θα επιχειρηθεί να αναλυθεί η δημοκρατική διακυβέρνηση στην ΕΕ εν μέσω των προκλήσεων που αντιμετωπίζει και καλείται να προσπελάσει σε περιόδους κρίσης εστιάζοντας στις τρεις περιόδους κρίσεων που θεωρούνται ορόσημα για την εξέλιξη στον τρόπο λήψης αποφάσεων τόσο παγκοσμίως αλλά κυρίως από την ΕΕ. Κάτω από αυτό το πρίσμα, ερευνητικό ερώτημα αποτελεί η δημοκρατική διακυβέρνηση ως μέσο και μορφή ολοκλήρωσης της ΕΕ και κατά πόσο οι κρίσεις βοηθούν ή δυσχεραίνουν την πορεία της ολοκλήρωσης. Στόχος δε του παρόντος πονήματος είναι να τεκμηριώσουμε ότι το ιδανικό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όπως διαμορφώνεται μέσα από τις διεργασίες και τις προκλήσεις, στις οποίες καλείται κάθε φορά η Ένωση να ανταπεξέλθει, προϋποθέτει τη δημοκρατική διακυβέρνηση, υπό την έννοια της δημιουργίας ενός υπερεθνικού δημοκρατικού οργανισμού, όπου τον πρώτο και τελευταίο λόγο στη διαμόρφωση των πολιτικών θα έχουν οι Ευρωπαίοι πολίτες. Η δε αναφορά στις τρεις καταλυτικές περιόδους κρίσεων καταδεικνύει αυτό ακριβώς, δηλαδή ότι μόνο αν οι Ευρωπαίοι πολίτες συμμετάσχουν ενεργά στη συγκρότηση των πολιτικών της Ένωσης, θα μπορέσει το όραμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης να γίνει πραγματικότητα και να αποφευχθεί η διάλυση της ΕΕ κάτω από την επίδραση φωνών που λαϊκίζουν ή έχουν εθνικιστικές αναφορές.

Για το σκοπό αυτό, ακολουθείται ποιοτική ερευνητική μέθοδος, χρησιμοποιούνται δε τόσο πρωτογενείς πηγές (νομοθεσία, αρθρογραφία), όσο και δευτερογενείς (βιβλιογραφικές αναφορές) με ανάλυση περιεχομένου των πηγών και εξαγωγή συμπερασμάτων.

Στο πρώτο κεφάλαιο θα αναλυθεί ο έννοια της δημοκρατικής διακυβέρνησης γενικά και σε συνάρτηση με το ιδιόμορφο μόρφωμα της Ένωσης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα εξειδικευτεί και αναλυθεί η δημοκρατική διακυβέρνηση στην ΕΕ, ιδίως μέσω των αλλαγών που έφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας και θα αναφερθούν τα θεσμικά όργανα και ο τρόπος λειτουργίας τους όπως προέκυψε με τις μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης αυτής, προκειμένου να γίνει αντιληπτός ο τρόπος με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις. Ακολούθως θα γίνει λόγος για το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος, το οποίο είναι εγγενές με το πολιτικό σύστημα της ΕΕ. Στη συνέχεια θα αναλυθούν οι τρεις καταλυτικές περίοδοι στις οποίες η δημοκρατία στην ΕΕ κλονίστηκε από τις προκλήσεις της χρηματοπιστωτικής κρίσης στην ευρωζώνη, του προσφυγικού ζητήματος και της υγειονομικής κρίσης, προκειμένου να οδηγηθούμε σε ασφαλή συμπεράσματα ως προς την αξία της στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και σε τρόπους ενίσχυσής της.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : Έννοιολογικοί προσδιορισμοί**

### **1.1 Διακυβέρνηση**

Η Διακυβέρνηση ως έννοια αναφέρεται στον τρόπο, ο οποίος χρησιμοποιείται προκειμένου να συντονιστούν οι εκφάνσεις της κοινωνικής ζωής. Αυτός ο συντονισμός αποτελούσε παραδοσιακά έργο των κυβερνήσεων των κρατών, ωστόσο στην εποχή μας έχει διευρυνθεί και περιλαμβάνει τη διαμόρφωση της κοινωνικής πραγματικότητας μέσω της αλληλεπίδρασης διαφορετικών δρώντων, με τη διάχυση της εξουσίας και την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων πέραν των εθνικών φορέων σε

υπερεθνικούς και ακόμη και σε μη κυβερνητικούς φορείς- όπως σε Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο). Υπ' αυτή την έννοια ο όρος διακυβέρνηση (governance) είναι ευρύτερος της έννοιας της κυβέρνησης (government), που αναφέρεται κυρίως στην σχέση κράτους και κοινωνίας και ως εκ τούτου είναι δυνατόν να τη συμπεριλαμβάνει (Τασοπούλου, 2012). Λαμβάνοντας δε υπόψη τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις και τη νομιμοποίηση των αποφασιζόντων οργάνων διακρίνουμε τη διακυβέρνηση σε επίσημη, όταν η λειτουργία των οργάνων και των θεσμών απορρέει από Συνθήκες ή Καταστατικά εξασφαλίζοντας έτσι νομιμοποίηση στη λήψη αποφάσεων και σε άτυπη όταν δεν υπάρχει ξεκάθαρη νομιμοποίηση από νομικό κείμενο, όμως εν τοις πράγμασι λαμβάνονται αποφάσεις που επηρεάζουν αναμφισβήτητα την κοινωνική ζωή. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στα πλαίσια της επίσημης διακυβέρνησης λαμβάνονται αποφάσεις από το Συμβούλιο των Υπουργών της ΕΕ ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ αντίθετα άτυπη διακυβέρνηση υπάρχει στην περίπτωση λήψης αποφάσεων από την Ομάδα των G20. Παράγοντες διαμόρφωσης της διακυβέρνησης και της μορφής που κάθε φορά λαμβάνει είναι τρεις: το κράτος, η αγορά και η κοινωνία των πολιτών. Το κράτος αποτελεί την κύρια και βασική καθολικότητα που διαμορφώνει πολιτικές, καθώς διαθέτει την εξουσία αλλά και τη νομιμοποίηση. Από την άλλη, σημαντικός παράγοντας καταδεικνύεται και η αγορά ως θεωρητικός χώρος, που έχει τη δυνατότητα, μέσω της προσφοράς και της ζήτησης, να αυτορυθμίζεται και με αυτόν τον τρόπο να διαμορφώνει την κοινωνική ζωή. Τέλος η κοινωνία των πολιτών διαμορφώνει από την πλευρά της πολιτική μέσω των πιέσεων, που ασκεί στην εξουσία και των προβαλλόμενων αναγκών της προς διευθέτηση (Τασοπούλου, 2012: Legalles, 1998).

Από την άμεση δημοκρατία του Πλάτωνα μέχρι τη φιλελεύθερη δημοκρατία του 20ου αιώνα, η έννοια της δημοκρατίας ταυτίζεται με την εξουσία, που προέρχεται από τον λαό και υπάρχει υπέρ αυτού. Αυτό που μεταβάλλεται κάθε φορά είναι η μορφή και η έκταση της εξουσίας του δήμου. Βασικά χαρακτηριστικά του δημοκρατικού πολιτεύματος στη σύγχρονη φιλελεύθερη μορφή του αποτελούν σε κάθε περίπτωση τα ανθρώπινα και κοινωνικά δικαιώματα τα οποία αναγνωρίζονται και προστατεύονται από τα Συντάγματα, η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων είτε αμέσως είτε δι' αντιπροσώπευσης, ο ελεύθερος διάλογος- αντιπαράθεση ανάμεσα στους δρώντες, καθώς και η λογοδοσία (Μηλιώρη: Σεφεριάδης, 2014). Αυτό επιδιώκεται και με την “ευρωπαϊκή διακυβέρνηση”, όπως θα επιχειρηθεί να αποδειχθεί κατωτέρω.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τον επίσημο ιστότοπο της ΕΕ, με τον όρο “ευρωπαϊκή διακυβέρνηση” νοείται το σύνολο των κανόνων και των πρακτικών, με τις οποίες ασκείται η πολιτική της ΕΕ με σκοπό την ενίσχυση της δημοκρατίας και τη σύγκλιση των Ευρωπαίων πολιτών με τους θεσμούς της. Για την επίτευξη του στόχου αυτού η ΕΕ ενστερνίζεται κατά τη χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της βασικές αρχές όπως η διαφάνεια των θεσμών, η αλληλεπίδραση των πολιτών με τους θεσμούς κατά τη λήψη των αποφάσεων, η αρχή της “χρηστής” διοίκησης, η εφαρμογή των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, η λογοδοσία των θεσμών κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους (ΕΕ, Γλωσσάρι νομικών όρων).

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο (2001) της Επιτροπής η χρηστή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση οφείλει να υπακούει σε πέντε βασικές αρχές:

- α) την αρχή της διαφάνειας κατά τη λήψη αποφάσεων των οργάνων της
- β) την αρχή της συμμετοχής των ευρωπαίων πολιτών κατά τη δημιουργία της πολιτικής ατζέντας αλλά και κατά την υλοποίηση των πολιτικών της Ένωσης,
- γ) την αρχή της ευθύνης - επικουρικότητας των οργάνων σύμφωνα με την οποία κάθε δρών αναλαμβάνει το ρόλο που του αναλογεί και για τη δράση του οφείλει να λογοδοτεί,
- δ) την αρχή της αποτελεσματικότητας, έτσι ώστε η δράση να πληροί τις προϋποθέσεις παραγωγής του επιδιωκόμενου αποτελέσματος και
- ε) την αρχή της συνοχής των διαφορετικών πολιτικών που αναλαμβάνει να διεκπεραιώσει η ΕΕ.

## **1.2 Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Δημοκρατική Διακυβέρνηση**

Η ΕΕ αποτελεί ένα πολιτικό μόρφωμα που κατά τη διάρκεια των χρόνων εξελίσσεται. Κατά τα αρχικά στάδια, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όπου στόχος ήταν η ενοποίηση των ευρωπαϊκών χωρών, προκειμένου να προληφθεί η πιθανότητα νέου πολέμου, δόθηκε βάση στην δημιουργία μίας ένωσης κρατών, που θα διατηρούσαν την κυριαρχία τους. Ωστόσο, κατά την πορεία της ολοκλήρωσης ως όραμα διαμορφώθηκε η δημιουργία μιας Ευρώπης ολοκληρωμένης, υπεράνω των κρατών μελών της, η οποία θα αναφέρεται αμέσως στους πολίτες της. (Wiesner, 2018).

Στο σημείο αυτό κρίνεται απαραίτητη η αναφορά των κλασικών αρχών ερμηνείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δεδομένου ότι αποτελούν τους φακούς μέσα από τους οποίους κάθε θεωρητική σχολή βλέπει την πορεία της ολοκλήρωσης, τον τρόπο λειτουργίας των θεσμών, τον αντίκτυπο των κρίσεων και γενικά των απειλητικών εξωγενών παραγόντων στη διακυβέρνηση κ.ο.κ. Ειδικότερα εντοπίζουμε στη βιβλιογραφία:

### **1.2.1 Θεωρίες μεγάλου εύρους**

Είναι αυτές που εξετάζουν τους λόγους που οδήγησαν στην σύσταση της ΕΕ και κατ' αυτόν τον τρόπο στοχεύουν στην κατανόηση της πορείας της ολοκλήρωσης. Σε αυτές ανήκουν:

- Ο Νεολειτουργισμός, ο οποίος στην κλασική του αποτύπωση φέρει δύο μορφές. Κατά μία έννοια η ολοκλήρωση δεν λαμβάνει χώρα μόνο σε ένα τομέα, αλλά προχωρά και σε γειτονικούς τομείς. Κατά μία άλλη έννοια προέρχεται από την πορεία της οικονομικής ενοποίησης. Έτσι οι πολιτικές ελίτ, οι οποίες ασκούν πιέσεις και καθοδηγούν τις εξελίξεις στρέφονται προς υπερεθνικούς φορείς για την ικανοποίηση των αιτημάτων τους με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να χάνουν μέρη από την κυριαρχία τους. Για το λόγο αυτό κατά την πορεία της ενοποίησης δημιουργείται η ανάγκη ελέγχου των υπερεθνικών φορέων (Nugent, 2012).

Σε αυτή την θεωρία καθίσταται εμφανής ο προσανατολισμός προς μια Ευρώπη εκδημοκρατισμένη, όπου θα αναφέρεται στους πολίτες. Ως εκ τούτου η δημοκρατική διακυβέρνηση

αποτελεί μορφή ολοκλήρωσης δεδομένου ότι στόχος της τελευταίας αποτελεί η δημιουργία ενός ομοσπονδιακού ή συνομοσπονδιακού δημοκρατικού πολιτικού σχήματος όπου τα κράτη μέλη θα έχουν απολέσει την κυριαρχία τους και οι πολίτες θα αποτελούν τους άμεσους αποδέκτες της πολιτικής.

- Ο Διακυβερνητισμός από την άλλη θεωρεί τα έθνη- κράτη ως βασικούς δρώντες στις διεθνείς σχέσεις και αλληλεπιδρούν μέσω των κυβερνήσεών τους (Nugent, 2012). Ως εκ τούτου οι αποφάσεις λαμβάνονται σε επίπεδο κρατών. Οι υπερεθνικοί ή υποεθνικοί φορείς δεν απασχολούν δεδομένου ότι τα κράτη δεν αποδέχονται την απώλεια της κυριαρχίας τους.
- Η Αλληλεξάρτηση , σε αντίθεση με τις άλλες δύο θεωρίες που ασχολούνται με την πορεία ολοκλήρωσης στο εσωτερικό της Ένωσης, ασχολείται με την αλληξάρτηση της με τις τρίτες χώρες και την επίδραση τους στην ολοκλήρωση ( Nugent, 2012).

### 1.2.2 Θεωρίες μεσαίου εύρους

Βασικές αντιμαχόμενες θεωρίες που έχουν αναπτυχθεί για την ερμηνεία τον τρόπο λειτουργίας της ΕΕ

- Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός (Moravcsik, 1993) βασική παραδοχή του οποίου αποτελεί, ότι τα κράτη μέλη παραμένουν αυτόνομα στην ενοποιητική διαδικασία. Η πορεία της ολοκλήρωσης εξαρτάται από τις κυβερνήσεις των κρατών, οι οποίες έχουν πρωταρχικό ρόλο στη διαπραγμάτευση, διατηρώντας κατ' αυτόν τον τρόπο την κυριαρχία τους. Ως εκ τούτου τα θεσμικά όργανα βρίσκονται υπό τον έλεγχο των κρατών μελών σε ιεραρχική εξάρτηση με αυτά γεγονός με αρνητική επίδραση στην αυτονομία τους. Και γι' αυτή τη θεωρία η δημοκρατική διακυβέρνηση δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά τον κύριο λόγο έχουν τα κράτη μέλη. Ο πολίτης παραμένει τελικός αποδέκτης των πολιτικών της ένωσης αλλά χωρίς ουσιαστική ανάμειξη με την Ένωση.
- Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (Marks) σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη σταδιακά χάνουν μέρος της κυριαρχίας τους. Στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας συμμετέχουν διάφοροι δρώντες υπερεθνικοί (θεσμοί), εθνικοί (κυβερνήσεις κρατών μελών) και υποεθνικοί (ομάδες συμφερόντων), οι οποίοι αλληλεπιδρούν με αποτέλεσμα την ανακατανομή της εξουσίας τους. Εντός αυτού του πλαισίου πολιτικής η υπερεθνικοί δρώντες σταδιακά αυξάνουν την εξουσία τους. Ωστόσο σημαντική επίδραση ασκούν και οι υποεθνικοί δρώντες οι πολιτικές ελίτ που κάθε φορά μάχονται με κάθε τρόπο για την επικράτηση των δικών τους συμφερόντων, που έρχονται σε αντίθεση με τα κοινά συμφέροντα. Η ολοκλήρωση στοχεύει στον εκδημοκρατισμό της Ένωσης. Σκοπός είναι η δημιουργία μιας δημοκρατικής ομοσπονδίας, όπου τον πρώτο και τελευταίο λόγο θα έχει ο πολίτης.

Από την παράθεση των θεωριών της ολοκλήρωσης καθίσταται αντιληπτό ότι από τα πρώτα βήματα της ενοποίησης το ζήτημα που απασχόλησε τους θεωρητικούς ήταν σε τι βαθμό θα

προχωρήσει αυτή. Ειδικότερα δε, στο πόσο θα προχωρήσει ο εκδημοκρατισμός της ένωσης. Η βασική διαφωνία στις αντιλήψεις που κυριάρχησαν σε όλες τις φάσεις της πορείας αυτής μέχρι και σήμερα εντοπίζεται ανάμεσα σε αυτούς που οραματίζονται την Ένωση ως μία “δημοκρατική υπερεθνική ομοσπονδία”, στην οποία τα κράτη μέλη θα έχουν εκχωρήσει την κυριαρχία τους και σε αυτούς που βλέπουν μόνο διακυβερνητική ενοποίηση, με τα κράτη μέλη να διατηρούν τον πρωτεύοντα ρόλο κατά τη λήψη των αποφάσεων. Μια διαμάχη που ανακύπτει μέχρι σήμερα κάθε φορά που εμφανίζονται καίρια ζητήματα προς αντιμετώπιση (Wiesner, 2018).

### **1.3 Κρίση**

Οι δύο τελευταίες δεκαετίες από το 2010 και έπειτα σηματοδοτούν μια περίοδο έντονων και σημαντικών γεγονότων που επηρέασαν παγκοσμίως κράτη και διεθνείς Οργανισμούς και ιδιαιτέρως την ΕΕ. Η κρίση στην Ευρωζώνη, η αποχώρηση της Μεγάλης Βρετανίας, το μεταναστευτικό ζήτημα, η πολεμική κρίση στην Ουκρανία, αποτέλεσαν ζητήματα που απασχόλησαν την ΕΕ την περίοδο αυτή εγείροντας προβληματισμούς ως προς την αποτελεσματικότητα των πολιτικών της Ένωσης, τη συνοχή των κρατών μελών και εν τέλει την ικανότητα της να ανταπεξέρχεται στις κρίσεις και σε εξωγενείς παράγοντες, συνεχίζοντας την πορεία προς την ολοκλήρωση. Περαιτέρω, η δεκαετία που ξεκίνησε από το 2020 έθεσε νέα απροσδόκητα ζητήματα προς επίλυση με την πανδημία του κορονοϊού και την ενεργειακή κρίση ως αποτέλεσμα της συνεχιζόμενης πολεμικής κρίσης στην Ουκρανία.

Σε αυτά τα πλαίσια η ΕΕ καλείται να προχωρήσει τις διαδικασίες ολοκλήρωσης διατηρώντας και προωθώντας το ευρωπαϊκό όραμα για ελευθερία, αλληλεγγύη και δημοκρατία ανάμεσα στα κράτη μέλη της. Για κάποιους ακαδημαϊκούς οι κρίσεις θέτουν αναχώματα στις διαδικασίες ολοκλήρωσης, ενώ άλλοι θεωρούν ότι αποτελούν έναυσμα για περισσότερη ολοκλήρωση (Riddervold & all) ακόμα και στην περίπτωση πιθανής κατάρρευσης αφού αυτή δύναται αποτελέσει ευκαιρία για δημιουργία νέου συστήματος (Riddervold & all: Padgett and Powell 2012).

Αρχικά ως επιχειρήσουμε να ορίσουμε την έννοια της κρίσης. Ως “κρίση” θα μπορούσαμε να ορίσουμε ένα ξαφνικό και απρόβλεπτο γεγονός που απαιτεί άμεσες ενέργειες για την αντιμετώπισή του. Ένα γεγονός που απειλεί τις δομές και τα πολιτικά συστήματα απαιτώντας άμεσες ενέργειες και λήψη αποφάσεων ενώ ο χρόνος πιέζει χωρίς να αφήνει περιθώρια σκέψης (Riddervold & al: Rosenthal et al). Για κάποιους η κρίση αποτελεί ένα “παράθυρο ευκαιρίας”, δεδομένου ότι απαιτούν άμεση δράση οπότε εξαναγκάζουν σε άμεση λήψη αποφάσεων εκεί που υπό άλλες προϋποθέσεις θα χρόνιζαν οι διαδικασίες λήψης απόφασης (Greer, 2020). Αποτέλεσαν άραγε οι κρίσεις που αντιμετώπισε η ΕΕ “παράθυρο ευκαιρίας” για μεταρρυθμίσεις; Για να το διαπιστώσουμε θα εξετάσουμε τρεις περιόδους κρίσης για την ΕΕ: την κρίση στην ευρωζώνη, το προσφυγικό και την υγειονομική κρίση εξαιτίας του Covid-19.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : Δημοκρατική διακυβέρνηση στην ΕΕ**

## 2.1 Δημοκρατική Διακυβέρνηση

Τα ανωτέρω στοιχεία, κατεβλήθη προσπάθεια, να ενσωματωθούν στην σύλληψη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τα πρώιμα στάδια του εγχειρήματος. Η δημοκρατία αποτελούσε εξ αρχής προϋπόθεση για την ενοποίηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Ελλάδας, η οποία τον Ιούνιο 1961 υπέγραψε συμφωνία σύνδεσης με την ΕΟΚ, που πάγωσε με την επιβολή της δικτατορίας των Συνταγματαρχών τον Απρίλιο του 1967 (Υπ. Εξωτερικών Ελληνικής Δημοκρατίας, 2020).

Ωστόσο από όσα προηγήθηκαν κατά την ανάλυση των εννοιών προκύπτει σαφώς, ότι η ΕΕ ήταν ένα εντελώς διαφορετικό μόρφωμα στον ιδεατό κόσμο των στοχαστών, που την εμπνεύστηκαν, σε σχέση με τη σύγχρονη μορφή της. Και αυτό είναι εύλογο, δεδομένου ότι το όλο εγχείρημα, στη σύλληψή του και τη μορφή που είχε κατά την υπογραφή των ιδρυτικών Συνθηκών, αποτελούσε προσπάθεια να ελεγχθεί και να συγκρατηθεί η Γερμανία (Συνθήκη ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ) από τη Δύση με απώτερο στόχο να πάψουν οι πόλεμοι στην ευρωπαϊκή ήπειρο, που υπέφερε αιώνες από τη μαστίγα του πολέμου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αρχικά υιοθετήθηκε ένα διακυβερνητικό μοντέλο διακυβέρνησης, όπου τα κράτη μέλη διατηρούσαν την εθνική κυριαρχία τους στο έπακρο με στόχο τη συνεργασία τους σε συγκεκριμένους μόνο τομείς και με πρώτο βήμα την οικονομική ενοποίηση των κρατών. Οπότε αρχικά δεν απασχολούσε η διαμόρφωση ενός δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης- τουλάχιστον με τη μορφή της υπερεθνικής ομοσπονδιακής δημοκρατίας, που λαμβάνει σήμερα-.(Wiesner, 2018). Στη συνέχεια και καθώς προχωρούσαν οι εργασίες ενοποίησης με τις διευρύνσεις, που ακολούθησαν, αυτό άλλαξε ριζικά. Ωστόσο από την θέση σε ισχύ των ιδρυτικών Συνθηκών αναγνωρίζουμε στην Ένωση τουλάχιστον τα βασικά στοιχεία μιας αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας: ένα Κοινοβούλιο, το οποίο εκλέγεται με διαδικασίες αδιάβλητες που ορίζονται στο νόμο, τους πολίτες που συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία εκφράζοντας τη βούλησή τους και μία Κυβέρνηση, που εφαρμόζει τις πολιτικές της Ένωσης, την Επιτροπή. Με τις ιδρυτικές Συνθήκες επετεύχθη, λοιπόν, η οικονομική ένωση, η απελευθέρωση της αγοράς και η προαγωγή του ελεύθερου και ανεμπόδιστου εμπορίου. Παράλληλα μέσω της πρόβλεψης της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών και των εργαζομένων, της ελεύθερης πρόσβασης στην αγορά υπονοήθηκε, τουλάχιστον σε αρχικό στάδιο, η ιθαγένεια των πολιτών της, βασικό στοιχείο δημοκρατικής διακυβέρνησης- που πανηγυρικά αναγνωρίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), αφού μέσω αυτής αναγνωρίζονται τα δικαιώματα των πολιτών της (Wiesner, 2018).

Όλες οι Συνθήκες, που ακολούθησαν τις ιδρυτικές, έκαναν βήματα προς την ολοκλήρωση των Κοινοτήτων και αργότερα της Ένωσης με προσανατολισμό στη δημοκρατική διακυβέρνηση. Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1985) θεσπίστηκε για πρώτη φορά η “διαδικασία συνεργασίας” ως προς τη νομοθετική εξουσία των Κοινοτήτων. Προβλέφθηκε η ειδική πλειοψηφία κατά τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο και ενισχύθηκαν οι εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την πρόβλεψη της “σύμφωνης γνώμης” του ως προϋπόθεση για την είσοδο νέων κρατών μελών καθώς και της δεύτερης ανάγνωσης κατά τη νομοθετική διαδικασία. Ο δημοκρατικός προσανατολισμός της

ΕΕ εκφράζεται πανηγυρικά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (ΣυνθΕΕ,1992). Με τη συνθήκη αυτή, με την οποία ιδρύθηκε η ΕΕ, στην οποία ενσωματώθηκαν οι Κοινοότητες, τα κράτη “επιβεβαίωσαν την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου”, ενώ κατά το άρθρο Α “η παρούσα Συνθήκη ανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες”. Η Συνθήκη αυτή ενίσχυσε το ρόλο του νόμιμα εκλεγμένου από τους ευρωπαίους πολίτες Κοινοβουλίου, το οποίο συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία. Επίσης με αυτή αναγνωρίστηκε επισήμως πλέον η “ιθαγένεια της Ένωσης”, όπου όπως προβλέπεται στο άρθρο 8 αναγνωρίζεται σε όλους τους πολίτες των κρατών μελών της και τους παρέχει δικαιώματα και επιβάλλει υποχρεώσεις. Ωστόσο, αναφερόμαστε σε μία ιδιόμορφη ιθαγένεια δεδομένου ότι με αυτή δεν θίγονται τα κυριαρχικά δικαιώματα των κρατών μελών και δεν υποκαθίσταται η εθνική ταυτότητα των πολιτών (Wiesner, 2019). Επιπλέον όπως αναφέρεται στις Δηλώσεις της Συνθήκης επισπεύδονται ενέργειες εκ μέρους της Επιτροπής προς ενίσχυση της διαφάνειας κατά τη λήψη των αποφάσεων με την προώθηση της πρόσβασης των πολιτών στις πληροφορίες που τους αφορούν. Οι προσήλωσις στις δημοκρατικές αρχές επαναλαμβάνεται σταθερά έκτοτε σε όλες τις Συνθήκες. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) ενισχύθηκαν περαιτέρω οι εξουσίες του Κοινοβουλίου, τόσο με την επέκταση της εξουσίας συναπόφασης και την πρόβλεψη σύμφωνης γνώμης για την παραβίαση των αρχών της ΕΕ από τα κράτη μέλη, όσο και με την αποτύπωση του δικαιώματός του να παρέχει έγκριση στο διορισμό του Προέδρου της Επιτροπής από το Συμβούλιο. Παράλληλα επεκτάθηκε η εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας στα πλαίσια της λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο. Ακολούθως η Συνθήκη της Νίκαιας (2001), η οποία υπογράφηκε προς κάλυψη των θεσμικών κενών, που είχε αποτύχει να καλύψει η Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενόψει της επικείμενης διεύρυνσης της ΕΕ προς τα ανατολικά, προχώρησε σε περαιτέρω επέκταση της εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας καθώς και η εξουσία του Ευρωκοινοβουλίου με την επέκταση της εφαρμογής της συναπόφασης και με το δικαίωμα αρνησικυρίας ανάμεσα σε άλλα σε υποθέσεις αστικές και δικαστικής συνεργασίας και στην καταπολέμηση των διακρίσεων καθώς και στην επέκταση της εφαρμογής της σύμφωνης γνώμης του- που αρχικά είχε προβλεφθεί από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ για υποθέσεις παραβίασης των αρχών της ΕΕ εκ μέρους των κρατών μελών (Nugent, 2010: σελ. 116). Περαιτέρω η σημαντικότερη συμβολή της Συνόδου της Νίκαιας το 2000 ήταν η πρόταση ενός νομικά δεσμευτικού κειμένου, στο οποίο σε έξι τίτλους (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, “Η Συνθήκη της Νίκαιας”) - “Ι. Αξιοπρέπεια (άρθρα 1-5), ΙΙ. Ελευθερίες (άρθρα 6-19), ΙΙΙ. Ισότητα (άρθρα 20-26), ΙV. Αλληλεγγύη (27-38), V. Δικαιώματα των πολιτών (άρθρα 39-46), VI. Δικαιοσύνη (άρθρα 47-50)- εμπεριέχονται τα σημαντικότερα δικαιώματα πολιτικά και κοινωνικά του πολίτη της ΕΕ, του *Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ* ( ΕΕ: “Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων”). Είναι δε αυτονόητη η αλληλεξάρτηση της δημοκρατικής διακυβέρνησης με την κατοχύρωση των θεμελιωδών

δικαιωμάτων, υπό την έννοια του περιορισμού της αυθαιρεσίας- κρατικής στην αρχική σύλληψή τους, θεσμικής στην περίπτωση της ΕΕ.

Το αποφασιστικό βήμα για την ενίσχυση της δημοκρατίας στα πλαίσια των πολιτικών της Ένωσης συνετελέσθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (ΣυνθΛΕΕ), που τέθηκε σε ισχύ το 2009. Η Συνθήκη αυτή υπογράφηκε το 2007 μετά την αποτυχία κύρωσης από τα κράτη μέλη της συνταγματικής Συνθήκης, η οποία αποτελούσε την ουσιαστικότερη προσπάθεια ως προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και την προώθηση της δημοκρατίας, δεδομένου ότι θα οδηγούσε στην απόκτηση Συντάγματος για την Ένωση. Ως εκ τούτου η ΣυνθΛΕΕ περιλαμβάνει σε μεγάλο μέρος της τις ρυθμίσεις της συνταγματικής Συνθήκης. Ειδικότερα, στο άρθρο 1α της επαναλαμβάνεται η αρχή του σεβασμού από την Ένωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ισότητας της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Περαιτέρω η Ένωση προχωρά σε μια σειρά μεταρρυθμίσεις με τις οποίες προάγεται η δημοκρατική διακυβέρνηση. Για την ΕΕ και σύμφωνα με το άρθρο 1 ο λαός ταυτίζεται με τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου η δημοκρατία την αντιλαμβανόμαστε στα πλαίσια του ευρωπαϊκού εγχειρήματος σε ένα ευρύτερο επίπεδο και εντός ενός ιδιόμορφου πλαισίου διακυβέρνησης, δεδομένου ότι η ΕΕ δεν αποτελεί κράτος με την έννοια του εθνικού κράτους αλλά ούτε και διεθνή οργανισμό.

Η ΕΕ αντλεί δημοκρατική νομιμοποίηση αφενός από την εκπροσώπηση των πολιτών από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αφετέρου από την εκπροσώπηση των κρατών από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Διακατέχεται από μια πολυεπίπεδη δημοκρατική διακυβέρνηση που στηρίζεται σε πολλές Αρχές (Gagnon & Chou, 2018; Νικολαΐδης 2003, 2012).

Στα πλαίσια δε μιας δημοκρατίας που εμφανίζεται αποκεντρωμένη, παρέχοντας τη δυνατότητα συμμετοχής και αλληλεπίδρασης των κοινωνικών δρώντων- υποεθνικών, εθνικών και υπερεθνικών- στην ευρωπαϊκή πολιτική πραγματικότητα και λήψη αποφάσεων, μέσω αυτής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τίθενται οι βάσεις της δημοκρατίας (Γρηγορίου, 2020).

Ποιές είναι όμως αυτές οι δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις που επιτεύχθηκαν με την ΣυνθΛΕΕ;

Αρχικά αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο εκλέγεται αμέσως από τους πολίτες της Ένωσης μέσω εκλογικής διαδικασίας. Αυξήθηκαν τα πεδία νομοθετικής δράσης του σε σχέση με το παρελθόν. Επεκτάθηκαν οι τομείς στους οποίους εφαρμόζεται πλέον η διαδικασία συναπόφασης και η οποία ορίζεται πλέον ως η «συνήθης νομοθετική εξουσία», αλλά και εκείνοι, όπου απαιτείται πλέον σύμφωνη γνώμη του Ευρωκοινοβουλίου, η οποία ορίζεται ως διαδικασία έγκρισης. Επιπλέον εγκρίνει από κοινού με το Συμβούλιο τον Προϋπολογισμό. Από την άλλη, στο πεδίο των δημοσιονομικών ζητημάτων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε σημαντικές εξουσίες ως προς την κατάρτιση του Προϋπολογισμού ήδη από τη δεκαετία του 70, όπως να προτείνει την τροποποίηση των δαπανών καθώς και να εγκρίνει το σύνολο του από κοινού με το Συμβούλιο. Ωστόσο μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας οι δαπάνες διακρίνονταν σε υποχρεωτικές, ως προς τις οποίες οι εξουσίες του Κοινοβουλίου ήταν περιορισμένες και σε μη υποχρεωτικές. Με τη ΣυνθΛΕΕ καταργήθηκε αυτή η διάκριση και ως εκ τούτου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανακηρύχθηκε σε



ισότιμο νομοθετικό όργανο με το Συμβούλιο. Επιπλέον, έχει αυξημένες εξουσίες σε θέματα εμπορικής πολιτικής, ενώ έχει δικαίωμα να εγκρίνει ή να απορρίπτει διεθνείς συμφωνίες. Περαιτέρω έχει την αρμοδιότητα να διορίζει τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Εξάλλου ενώπιον αυτού τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα και ειδικότερα η Επιτροπή προβαίνει σε λογοδοσία πεπραγμένων. Πρέπει δε να σημειωθεί ότι το Κοινοβούλιο έχει και το δικαίωμα να παύει αμέσως μέλη της Επιτροπής, στα πλαίσια της ευθύνης διακυβέρνησης έναντι του Κοινοβουλίου, γεγονός που αποτελεί έκφανση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας (Wiesner, 2018). Τέλος αποτελεί και το θεματοφύλακα του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κατ' αυτόν τον τρόπο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετεξελίχθηκε από απλή γνωμοδοτική συνέλευση σε αποφασιστικό όργανο αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, το οποίο εκπροσωπεί αμέσως τους πολίτες της Ένωσης (Wiesner, 2018, Shackleton 2011, Kohler 2014).

Επιπλέον, στα πλαίσια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει ενισχυθεί και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων με τις απόψεις τους επί των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής και τον έλεγχο της εφαρμογής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ επιλαμβάνονται μόνο σε περίπτωση που δεν μπορούν να επιληφθούν τα εθνικά όργανα και μόνο στους τομείς που βάσει των Συνθηκών αποτελούν χώρο αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ βάσει της αρχής της δοτής αρμοδιότητας της ένωσης. Σύμφωνα δε με την αρχή της αναλογικότητας, τα μέσα που χρησιμοποιούνται από τους θεσμούς θα πρέπει να είναι ανάλογα του σκοπού που επιδιώκεται (άρθρο 3β ΣυνθΛΕΕ). Τα εθνικά Κοινοβούλια έχουν δικαίωμα να προβάλουν “βέτο” στη μετατροπή εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της ομοφωνίας σε ειδική πλειοψηφία κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης ανά περίπτωση. Επομένως κατ' αυτόν τον τρόπο οι ίδιοι οι αποδέκτες της πολιτικής της ΕΕ αποκτούν δυνατότητα ελέγχου της δράσης αυτής (Γρηγορίου, 2020: Liesbet), ενώ ενισχύεται και η διαφάνεια και λογοδοσία, που αποτελούν βασικές προϋποθέσεις της δημοκρατίας.

Από την άλλη ενισχύεται ο λόγος των πολιτών στις υποθέσεις που τους αφορούν. Έκφραση άμεσης δημοκρατίας, τα δημοψηφίσματα, τόσο ως προς την προσχώρηση νέων κρατών στην ΕΕ όσο και ως προς τη λήψη σημαντικών αποφάσεων που αφορούν στα κράτη μέλη παρέχουν στους πολίτες “φωνή” και λόγο στη λήψη αποφάσεων που τα αφορούν. Χαρακτηριστικό το γεγονός, ότι δύνανται να προτείνουν οι ίδιοι στο Κοινοβούλιο πολιτικές στην περίπτωση που η πρόταση συνοπογράφεται τουλάχιστον από ένα εκατομμύριο πολίτες. Με το τρόπο αυτό προάγεται η συμμετοχική δημοκρατία (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, “Η Συνθήκη της Λισαβόνας”).

Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ένωσης ο Χάρτης των Θεμελιωδών δικαιωμάτων, οποίος είχε προηγουμένως προταθεί και κατέστη νομικά δεσμευτικός.

Είναι όμως η πρόβλεψη των δυνατοτήτων αυτών από μόνη της αρκετή για την προάσπιση της δημοκρατικής διακυβέρνησης στην ΕΕ;

## 2.2 Θεσμοί και λειτουργίες της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

Για να δώσουμε απάντηση στο ερώτημα αυτό, θα πρέπει πρώτα να δούμε συνοπτικά τις λειτουργίες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ μετά τις τροποποιήσεις που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας.

Τα κύρια όργανα της ΕΕ είναι επτά και διακρίνονται από τη μία σε υπερεθνικά, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή επιτροπή, το Δικαστήριο της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο και από την άλλη σε διακυβερνητικά, στα οποία συγκαταλέγονται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Οι ρόλοι των δύο αυτών μορφών οργάνων είναι διακριτοί, δεδομένου ότι στα διακυβερνητικά όργανα συμμετέχουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών. Περαιτέρω από αυτά τα όργανα που σχετίζονται αμέσως με την έννοια της δημοκρατικής διακυβέρνησης είναι κυρίως το δημοκρατικά εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο, ως θεματοφύλακας της εφαρμογής των Συνθηκών και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ωστόσο όλα τα θεσμικά όργανα ασκούν μέσω της λειτουργίας τους σημαντική επιρροή στη συζήτηση περί δημοκρατικής διακυβέρνησης. Ειδικότερα:

-Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απαρτίζεται από τους αρχηγούς των κρατών ή κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών της ΕΕ, τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτό καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς και τις προτεραιότητες της ΕΕ.(άρθρο 15 ΣΕΕ). Δημιουργήθηκε το 1974 ως άτυπο *forum* συζήτησης μεταξύ των αρχηγών ή των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ΕΕ. Επίσημη υπόσταση έλαβε το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ με την οποία καθορίστηκε και ο ρόλος του να δίνει ώθηση στην ΕΕ και να καθορίζει τους προσανατολισμούς της, ενώ το 2007 με τη Συνθήκη της Λισαβόνας έγινε επίσημο θεσμικό όργανο της ΕΕ και αναβαθμίστηκε ο ρόλος του. Δεν συμμετέχει σε διαπραγματεύσεις και δεν αποτελεί νομοθετικό όργανο. Ωστόσο είναι αυτό που καθορίζει την πολιτική ατζέντα της Ένωσης. Συνήθως εκδίδει συμπεράσματα κατά τη διάρκεια των συνόδων του, όπου προσδιορίζονται συγκεκριμένα ζητήματα και οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν. Οι ηγέτες της ΕΕ συνεδριάζουν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τουλάχιστον τέσσερις φορές ετησίως. Οι συνεδριάσεις αυτές που αναφέρονται ως “Σύνοδοι Κορυφής της ΕΕ” πραγματοποιούνται στις Βρυξέλλες. Σε αυτές προεδρεύει ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο οποίος μπορεί επίσης να συγκαλεί έκτακτες ή άτυπες συνόδους ανάλογα με τις ανάγκες (άρθρο 26 ΣΕΕ). Στο πλαίσιο της Κοινής Ευρωπαϊκής Εξωτερικής πολιτικής καθορίζει τα συμφέροντα και τους στόχους της ΕΕ (άρθρο 22 ΣΕΕ) ενώ επιδιώκει μέσω της διαβούλευσης των ηγετών των κρατών μελών τη σύγκλιση των πολιτικών στα πλαίσια της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης (άρθρο 32 ΣΕΕ). Στις περιπτώσεις που εκδίδει αυτό νομικές πράξεις, όπου αυτό προβλέπεται από τις Συνθήκες, όπως για παράδειγμα στην εκλογή του Προέδρου του ή στην πρόταση του Προέδρου της Επιτροπής ή στο διορισμό/παύση του Ύπατου Εκπροσώπου, καλείται να αποφασίσει με ψηφοφορία. Σε όλες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Με απλή πλειοψηφία αποφασίζει για την έκδοση διαδικαστικών αποφάσεων δυνάμει του εσωτερικού Κανονισμού του. Ομοφωνία απαιτείται κατά την απόφαση για

τη σύνθεση της επιτροπής και την εκλογή των Επιτρόπων (άρθρο 17 ΣΕΕ). Μεταξύ των συνόδων είναι δυνατόν να καλείται να λάβει αποφάσεις για επείγοντα ζητήματα με γραπτή ψηφοφορία, εφόσον ο Πρόεδρος προτείνει να χρησιμοποιηθεί αυτή η διαδικασία και συμφωνήσουν όλα τα μέλη. Τα μέλη του μπορούν επίσης να συνεδριάζουν ατύπως προκειμένου, να καθίσταται εφικτή η έγκαιρη ανταλλαγή απόψεων για επείγοντα ζητήματα χωρίς να λαμβάνονται αποφάσεις. Ουσιαστικά αποτελεί τη φωνή των κρατών μελών μέσω των δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεών τους, παρέχοντας έτσι δημοκρατική νομιμοποίηση στην ΕΕ, αφού μέσω αυτού εκπροσωπούνται τα κράτη μέλη (Wiesner, 2018).

- Το Συμβούλιο της ΕΕ αποτελεί ουσιαστικό όργανο λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Αποτελεί ένα από τα δύο νομοθετικά όργανα της ΕΕ και έχει εξουσία διαπραγματευτική. Ασκεί επίσης μαζί με το Ευρωκοινοβούλιο δημοσιονομικά καθήκοντα, χαράσσει δε και συντονίζει τις πολιτικές των κρατών μελών ύστερα από πρόβλεψη των Συνθηκών. Η σύνθεσή του αποτελείται από έναν Υπουργό ανά κράτος μέλος, ο οποίος και το αντιπροσωπεύει κατά τη λήψη των αποφάσεων του οργάνου (άρθρο 16 ΣΕΕ). Διαπραγματεύεται και εκδίδει νομοθετικές πράξεις στις περισσότερες περιπτώσεις από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, γνωστή και ως “συναπόφαση”, όπου χρησιμοποιείται σε τομείς πολιτικής, όπου η ΕΕ έχει αποκλειστική αρμοδιότητα ή συντρέχουσα με τα κράτη μέλη αρμοδιότητα. Στις περιπτώσεις αυτές το Συμβούλιο νομοθετεί βάσει προτάσεων που υποβάλλονται από την Επιτροπή. Συνεδριάζει σε διάφορες συνθέσεις ανάλογα με τον τομέα πολιτικής που συντονίζει. Ειδικότερα είναι ανάμεσα σε άλλα υπεύθυνο για το συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών σε συγκεκριμένους τομείς όπως οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές, προκειμένου να ενισχύσει την οικονομική διακυβέρνηση στα πλαίσια της ΕΕ. Παρακολουθεί τη δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών με στόχο την ενίσχυση του δημοσιονομικού πλαισίου της Ένωσης, ενώ ρυθμίζει και νομικά και πρακτικά ζητήματα που αφορούν στο ευρώ, τις χρηματαγορές και την κίνηση κεφαλαίων, την παιδεία τον πολιτισμό κ.ο.κ. Το Συμβούλιο είναι αυτό που θεσπίζει τα πλαίσια της πολιτικής απασχόλησης της ΕΕ και τα σχετικά προγράμματα εργασίας όπου καθορίζονται οι προτεραιότητες της συνεργασίας των κρατών μελών με την Επιτροπή, χαράσσει κατευθυντήριες γραμμές και διατυπώνει συστάσεις σε ετήσια βάση, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αναφορικά με την κατάσταση της απασχόλησης στην ΕΕ.. Αναπτύσσει την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας της ΕΕ, με βάση τις κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Εδώ περιλαμβάνονται και η αναπτυξιακή και ανθρωπιστική βοήθεια, η άμυνα και οι εμπορικές πολιτικές της ένωσης. Εξάλλου διασφαλίζει από κοινού με τον Υπατο Εκπρόσωπο την ενότητα τη συνέπεια και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Περαιτέρω, συνάπτει διεθνείς συμφωνίες. Δίνει εντολή στην Επιτροπή να διαπραγματευτεί εξ ονόματος της ΕΕ συμφωνίες με τρίτες χώρες ή με διεθνείς οργανισμούς. Μετά το πέρας δε των διαπραγματεύσεων αποφασίζει για την υπογραφή και σύναψη της συμφωνίας βάσει της πρότασης της Επιτροπής και κατόπιν έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

-Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποτελεί το θεσμικό -υπερεθνικό- όργανο που έχει ως ρόλο την προώθηση του γενικού συμφέροντος της Ένωσης. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού προτείνει τη νομοθεσία στα δύο νομοθετικά όργανα και φροντίζει από κοινού με το Δικαστήριο της ΕΕ για την εφαρμογή του δικαίου της ένωσης από τα κράτη μέλη. Σε συνεργασία με το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο καθορίζει την οικονομική πολιτική της ένωσης. Καταρτίζει τον προϋπολογισμό τον οποίο υποβάλλει στο Κοινοβούλιο, ενώ έχει και την εποπτεία των δαπανών της ΕΕ μέσω του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αποτελεί εκπρόσωπο της ένωσης στις διαπραγματεύσεις των διεθνών συμφωνιών. (άρθρο 17 ΣΕΕ). Αποτελείται από 27 Επιτρόπους, που καθένας εκπροσωπεί ένα κράτος μέλος και η ευθύνη κατά τη λήψη των αποφάσεων είναι συλλογική καθώς αποφασίζουν σε ισότιμη βάση. Ως γραφειοκρατία της ΕΕ λειτουργεί με γενικές διευθύνσεις ανάλογα με τον τομέα πολιτικής στον οποίο εργάζεται. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αλλά εκλέγεται ύστερα από πλειοψηφική απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΕ, “Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή”). Τέλος αποτελεί μαζί με το Δικαστήριο, θεματοφύλακα των Συνθηκών, καθώς εποπτεύει τα κράτη σε ότι αφορά στη συμμόρφωσή τους με τα οριζόμενα στις Συνθήκες και στην ευρωπαϊκή νομοθεσία. Συζήτηση υπάρχει ως προς το μέγεθος της σύνθεσης της Επιτροπής με προτάσεις για μείωση του αριθμού των Επιτρόπων με στόχο την αποτελεσματικότητά της, κάτι που δημιούργησε αντιδράσεις από τους πιο ανίσχυρους ετέρους της ΕΕ, καθώς αισθάνονται ότι διακυβεύεται η ασφάλεια που έχουν όταν αντιπροσωπεύονται από έναν Επίτροπο. Ωστόσο κατά ορισμένους αυτό αποδίδει μια διακυβερνητική διάσταση στην Επιτροπή, η οποία ωστόσο αποτελεί υπερεθνικό όργανο (Ασδεράκη, 2014; Lang, 2008). Το γεγονός ότι έχει τόσο αυξημένες εξουσίες και κυρίως ότι έχει την πρωτοβουλία στη νομοθετική διαδικασία καθώς από αυτήν προκύπτουν οι προτάσεις των νομοθετικών πράξεων, χωρίς ωστόσο να διαθέτει δημοκρατική νομιμοποίηση, δεδομένου ότι οι Επίτροποι διορίζονται, έχει οδηγήσει στην κριτική ότι αποτελεί υπερκυβέρνηση χωρίς ωστόσο δημοκρατική νομιμοποίηση και για το λόγο αυτό οι υπερεξουσίες της θα πρέπει να περιοριστούν. Για άμβλυνση δε αυτού του ελλείμματος, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέφθηκε, ότι ο Πρόεδρος της, ο οποίος συμμετέχει σε πολλούς σχηματισμούς λήψης αποφάσεων, εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ έχει υποχρέωση λογοδοσίας για τα πεπραγμένα της ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Από αυτές τις παρεμβάσεις προκύπτει έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση στην «Κυβέρνηση» της Ένωσης.

-Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί το δεύτερο νομοθετικό όργανο της ΕΕ. Εκλέγεται άμεσα από το εκλογικό σώμα των Ευρωπαίων πολιτών κάθε πέντε χρόνια. Ασκεί τρία είδη αρμοδιοτήτων. Βασική αρμοδιότητα η νομοθετική, βάσει της οποίας νομοθετεί από κοινού με το Συμβούλιο ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, ενώ εξετάζει τις εργασίες της Επιτροπής ζητώντας από αυτή να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις, και συνάπτει διεθνείς συμφωνίες και αποφασίζει για θέματα που αφορούν στη διεύρυνση της ΕΕ. Βάσει της δημοσιονομικής αρμοδιότητας, καταρτίζει σε συνεργασία με το Συμβούλιο τον προϋπολογισμό της Ένωσης ενώ εγκρίνει και το “Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της ΕΕ” ως προς τον μακροπρόθεσμο δημοσιονομικό σχεδιασμό.

Περαιτέρω, βάσει της εποπτικής αρμοδιότητας έχει την εποπτεία όλων των οργάνων της ένωσης, εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής και εγκρίνει τα μέλη της, διατηρώντας το δικαίωμα κατάθεσης μομφής προκειμένου να την εξωθήσει σε παραίτηση. Εξάλλου εγκρίνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Στην εποπτική της εξουσία ανήκει και η συζήτηση της νομισματικής πολιτικής με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Εξετάζει τις αναφορές των πολιτών με τη συγκρότηση εξεταστικών επιτροπών. Ανάμεσα δε στις εποπτικές της αρμοδιότητες ανήκει και η υποβολή ερωτήσεων ενώπιον της Επιτροπής και του Συμβουλίου.

Ο αριθμός των βουλευτών προκύπτει αναλογικά με τον πληθυσμό κάθε κράτους μέλους. Τέλος οι εργασίες του γίνονται σε δύο συνθέσεις ανάλογα με τη διαδικασία. Κατ' αυτόν τον τρόπο στις Επιτροπές προετοιμάζεται η νομοθεσία ενώ η έγκριση της προκύπτει από την ολομέλεια (ΕΕ, "Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο"). Αποτελεί το κατεξοχήν όργανο που συνθέτει την δημοκρατική διακυβέρνηση, δεδομένου ότι εκλέγεται απευθείας από τους ευρωπαίους πολίτες με δημοκρατικές εκλογές που διενεργούνται ανά τετραετία.

-Το Δικαστήριο της ΕΕ είναι το υπερεθνικό όργανο που διασφαλίζει την ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της ένωσης και για την επίλυση των συγκρούσεων σε επίπεδο νομοθεσίας και εφαρμογής της. Αποτελείται από ένα δικαστή ανά κράτος μέλος και έντεκα γενικούς εισαγγελείς. Συνεδριάζει σε δύο σώματα: α) το Δικαστήριο που συνεδριάζει προκειμένου να ερμηνεύσει το δίκαιο της Ένωσης ύστερα από προδικαστικό αίτημα που υποβάλλεται από κάποιο εθνικό δικαστήριο και β) Το Γενικό Δικαστήριο που εξετάζει τις προσφυγές ακύρωσης που ασκούνται από ιδιώτες, επιχειρήσεις και κατά περίπτωση από τα κράτη μέλη. Οι υποθέσεις εκδικάζονται σε δύο στάδια. Ειδικότερα, σε πρώτο στάδιο η διαδικασία διενεργείται εγγράφως με την υποβολή γραπτών δηλώσεων των μερών και κατά περίπτωση παρατηρήσεων εκ μέρους των κρατών, τα οποία υποβάλλονται στον εισηγητή προκειμένου να αποφασιστεί στη συνέχεια η σύνθεση του Δικαστηρίου και αν είναι απαραίτητη η ακρόαση των μερών, οπότε η υπόθεση προχωρά σε δεύτερο στάδιο στην προφορική διαδικασία, κατά τη διάρκεια της οποίας ακούγονται σε δημόσια ακρόαση τα επιχειρήματα των δικηγόρων των μερών, εάν δε, θεωρείται απαραίτητο αιτείται η γνώμη του γενικού εισαγγελέα και παρέχεται προθεσμία για την υποβολή της γνωμοδότησης και ακολούθως εκδίδεται απόφαση από το δικαστήριο.

Το Δικαστήριο αποτελεί παραδοσιακά θεσμοφύλακα της δημοκρατικής διακυβέρνησης πόσο μάλλον σε ένα τόσο πολύπλοκο πολιτικό σύστημα με τέτοιου βαθμού διάχυση εξουσιών (ΕΕ, "Δικαστήριο της ΕΕ").

- Η ΕΚΤ ιδρύθηκε το 1998, ωστόσο μετά την χρηματοπιστωτική κρίση στην ΕΕ και τη Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίστηκε η θεσμική αναγκαιότητα του θεσμού για την επίτευξη του εγχειρήματος της ολοκλήρωσης και η συμβολή της στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Αρμοδιότητά της αποτελεί η διαχείριση του ευρώ και η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην ΕΕ. Προς επίτευξη του στόχου αυτού καθορίζει τα επιτόκια δανεισμού των τραπεζών της ευρωζώνης, φροντίζει για την συναλλαγματική ισορροπία στην ευρωζώνη,

παρακολουθεί τις τιμές και τις οικονομικές τάσεις και εποπτεύει τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της ευρωζώνης (ΕΕ, “Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα). Το γεγονός δε, ότι συντονίζει με ανεξαρτησία και εποπτεύει την χρηματοπιστωτική σταθερότητα εντός της Ευρωζώνης κατέχοντας ρυθμιστικό ρόλο σε ότι αφορά το κοινό νόμισμα, καταδεικνύει και το ρόλο που διαδραματίζει στη δημοκρατική διακυβέρνηση, δεδομένης της σημασίας της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας σε ένα δημοκρατικό σύστημα,

-Τέλος το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, αναγνωρίστηκε επίσημα ως θεσμικό υπερεθνικό όργανο της ΕΕ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ρόλος του είναι η εποπτεία της χρηματοοικονομικής διαχείρισης των οργάνων της ΕΕ με στόχο τη λογοδοσία στους Ευρωπαίους πολίτες (άρθρο 285 ΣυνθΛΕΕ), γεγονός που το κατατάσσει ανάμεσα στα όργανα που σχετίζονται με τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Καταρτίζει την ετήσια έκθεση που αφορά στα έσοδα και τις δαπάνες της ένωσης και την οποία υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο γνωμοδοτώντας αναφορικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών της ένωσης. Αρμοδιότητά του επομένως αποτελεί η εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης και στην περίπτωση που διαπιστώνονται παρατυπίες κατά την εκτέλεση του παραπέμπει το ζήτημα προς περαιτέρω διερεύνηση. Αυτός ο εποπτικός ρόλος υποδηλώνει τη σημασία που έχει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στη δημοκρατική διακυβέρνηση, καθώς ο έλεγχος των εισροών και εκροών είναι ουσιαστικής σημασίας για τη σταθερότητα ενός πολιτικού συστήματος, πόσο μάλλον της Ένωσης, που στόχευσε πρωτίστως στην οικονομική ενοποίηση των κρατών μελών.

Εκτός από τα κύρια θεσμικά όργανα η ΕΕ, τα οποία διαδραματίζουν πρωτεύοντα ρόλο στη διακυβέρνηση της, διαθέτει και πολλά επικουρικά, των οποίων η επίδραση στις πολιτικές δεν είναι αμελητέα. Ανάμεσα σε αυτά συγκαταλέγονται :

-η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, που εκπροσωπεί τα συμφέροντα των επιχειρήσεων, των εργαζομένων και των πολιτών γενικότερα. Αποτελεί συμβουλευτικό όργανο σε ζητήματα ανάμεσα σε άλλα κοινωνικής πολιτικής, εκπαίδευσης, υγείας, περιβάλλοντος, προστασίας των καταναλωτών.

-η Επιτροπή των Περιφερειών, που αποτελεί και αυτή συμβουλευτικό όργανο που αφορά στην τοπική και περιφερειακή διοίκηση των κρατών μελών, ενώ η γνώμη της είναι απαραίτητη σε θέματα περιφερειακής πολιτικής, που αφορούν στην αυτοδιοίκηση όπως περιβαλλοντικά μεταφορών κ.ο.κ.

Τα ανωτέρω δύο επικουρικά όργανα αποτελούν κατά κάποιο τρόπο, τη φωνή των πολιτών, στα πλαίσια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και ως εκ τούτου συνεισφέρουν άμεσα στη δημοκρατική διακυβέρνηση.

Περαιτέρω και ως προς τον τρόπο λειτουργίας των οργάνων της Ένωσης πρέπει να σημειωθεί, ότι άσκηση της εξουσίας των θεσμών βασίζεται και εξαρτάται άμεσα από την αρχή της “δοτής αρμοδιότητας”, σύμφωνα με την οποία η ΕΕ ενεργεί μόνο όπου της έχει αποδοθεί αυτή η αρμοδιότητα από τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες. Ως εκ τούτου τα όργανα ενεργούν μόνο και μέχρι

του σημείου που τους απονέμεται η αρμοδιότητα και σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτουν οι Συνθήκες (άρθρο 1 ΣΕΕ).

Σύμφωνα με το άρθρο 5 ΣΕΕ η λειτουργία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ θα πρέπει να διέπεται από δύο βασικές αρχές :

- Την αρχή της επικουρικότητας, με την έννοια ότι η δράση τους περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη αδυνατούν να ανταποκριθούν στους τιθέμενους στόχους με επάρκεια και αποτελεσματικότητα ( παρ. 3). Την τήρηση της αρχής αυτής επιβλέπουν τα εθνικά κοινοβούλια (άρθρο 12 εδ. Β ΣΕΕ), παρέχοντας κατ' αυτόν τον τρόπο μια έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση σε όλα τα όργανα της ΕΕ.
- Την αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία η δράση θα πρέπει να είναι ανάλογη και να μην υπερβαίνει τους επιδιωκόμενους σκοπούς (παρ. 4).

Την εφαρμογή των αρχών αυτών οφείλουν επιβλέπουν όλα τα όργανα, το Δικαστήριο αλλά και τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία κατ' αυτόν τον τρόπο εντάσσονται στο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ συντελώντας στη διαφάνεια, τη λογοδοσία και κατά συνέπεια σε περισσότερη δημοκρατία.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ**

### **3.1 Το πολύπλοκο πολιτικό σύστημα της ΕΕ**

Απ' όσα προηγήθηκαν κατέστη αντιληπτή η συνεισφορά της Συνθήκης της Λισαβόνας ως προς την ενίσχυση της δημοκρατικής διακυβέρνησης στους κόλπους της Ένωσης. Περιελάμβανε μέτρα ως προς την εγκαθίδρυση στην ΕΕ περισσότερης δημοκρατίας, διαφάνειας και αποτελεσματικότητας (European Council, 2001).

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η ΕΕ συγκροτεί πολιτικές, τις οποίες, ανάλογα με τον τομέα δραστηριοποίησής της, μπορούμε να εντάξουμε σε τέσσερις βασικές κατηγορίες.

Ειδικότερα, η νομοθετική διαδικασία διέπεται από την κοινοτική μέθοδο, σύμφωνα με την οποία, όπως έχει εξελιχθεί, η Επιτροπή έχει την πρωτοβουλία της πρότασης των νομοθετικών πράξεων, ενώ την αποφασιστική αρμοδιότητα έχει το Συμβούλιο σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις περισσότερες περιπτώσεις με τη διαδικασία της συναπόφασης. Αλλά ακόμα και στις περιπτώσεις που δεν εφαρμόζεται η διαδικασία της συναπόφασης -“συνήθης νομοθετική διαδικασία”- και αποφασίζουν όργανο είναι μόνο το Συμβούλιο, πάντως το Ευρωκοινοβούλιο παρέχει υποχρεωτικά “γνώμη” (Nugent, 2010: σελ 413).

Από την άλλη, σε ότι αφορά σε σημαντικές αποφάσεις που αφορούν στην ολοκλήρωση, όπως είναι η αναθεώρηση των Συνθηκών, ή σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, οι πολιτικές της Ένωσης συγκροτούνται στα πλαίσια του “εντατικού διακυβερνητισμού” (Nugent, 2010: σελ 413 επ.), όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται ύστερα από διαβουλεύσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών, με ομοφωνία τις περισσότερες φορές ή με δικαίωμα αρνησικυρίας σε αποφάσεις που αντιτίθενται στα εθνικά συμφέροντα.

Τελευταία και ιδίως μετά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας '90 αναπτύχθηκε από την Ένωση η πολιτική του Ανοιχτού Συντονισμού, η οποία αναφέρεται κυρίως στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, όπου απαιτείται περισσότερη ευελιξία. Στα πλαίσια του Ανοιχτού Συντονισμού το Συμβούλιο των Υπουργών χαράσσει στόχους και κατευθυντήριες πολιτικές, στις οποίες ανταποκρινόμενες οι εθνικές κυβερνήσεις καταρτίζουν και υποβάλουν σχέδια πολιτικής δράσης καθώς και ετησίους απολογισμούς ενώπιον της Επιτροπής, η οποία έχει συντονιστικό και εποπτικό ρόλο (Nugent, 2010: σελ 416).

Τέλος και σε περιπτώσεις όπου θεωρείται απαραίτητη η υπεροχή του υπερεθνικού χαρακτήρα της ΕΕ, προκειμένου να αποφευχθεί η άσκηση πιέσεων από τις ομάδες συμφερόντων, οι πολιτικές συγκροτούνται σε κεντρικό επίπεδο. Αυτό έχει εφαρμογή σήμερα κυρίως σε δύο τομείς και συγκεκριμένα σε ότι αφορά στην ευρωζώνη όπου ρυθμιστικό ρόλο κατέχει η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και σε υποθέσεις Ανταγωνισμού, όπου η Επιτροπή κατέχει τον πρωταγωνιστικό ρόλο στη λήψη των αποφάσεων και τη χάραξη της πολιτικής.

Εντός αυτού του πολύπλοκου πλαισίου πολιτικής, όπως αντιλαμβανόμαστε, η ΕΕ προβάλλει ως ένα *sui generis* πολιτικό μόρφωμα, το οποίο αντλεί δημοκρατική νομιμοποίηση αφενός από την εκπροσώπηση των πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αφετέρου από την εκπροσώπηση των κρατών από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Διακατέχεται δε από μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση που στηρίζεται σε πολλές αρχές και στη σύμπραξη διαφορετικών πολιτικών διαύλων. (Innerarity, 2010: Benz 2003, Lord and Polak 2010 )

### **3.2. Δημοκρατικό έλλειμμα**

Μέσα σε αυτό το σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης καθίσταται δυσχερής η νομιμοποίηση των θεσμικών οργάνων κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους, και γι' αυτό το λόγο είναι έντονη η κριτική που εστιάζει στο δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ· κριτική που εντείνεται τα τελευταία έτη. Στην παρούσα ενότητα θα εξετάσουμε τον ορισμό του δημοκρατικού ελλείμματος και πώς εκφράζεται αυτό στα πλαίσια της ΕΕ.

Σύμφωνα με το Γλωσσάρι της ΕΕ ως “δημοκρατικό έλλειμμα” ορίζεται η κατάσταση στην οποία εντοπίζεται έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης των θεσμικών οργάνων, δημοκρατίας στη λήψη αποφάσεων τους και έλλειψη λογοδοσίας για τις πολιτικές που ακολούθησαν. Αποτελεί ζήτημα που εξετάζεται σε κάθε δημοκρατικό κράτος, αλλά επιλύεται με τη συνδρομή των Συνταγμάτων και των ανώτερων Αρχών που περιλαμβάνονται σε αυτά. Το ζήτημα, ωστόσο, παίρνει άλλες διαστάσεις στα πλαίσια της ΕΕ, δεδομένης της πολυπλοκότητας και του ιδιόμορφου πολιτικού χαρακτήρα της.

Ας ξεκινήσουμε από το γεγονός ότι η ΕΕ δεν αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα δημοκρατικής διακυβέρνησης. Δεν υπάρχει δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση και οι αποφάσεις λαμβάνονται ύστερα από εξαντλητικές πολλές φορές διαπραγματεύσεις των κρατών μελών στο Συμβούλιο, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με τα όσα γνωρίζει ο πολίτης για την κυβέρνηση εντός των ορίων του κράτους. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η ολοκλήρωση αποτελεί έννοια που



αντιλαμβάνονται μόνο μια μικρή μερίδα “ανώτερου” κοινωνικά επιπέδου δεδομένου ότι ο απλός πολίτης δεν αντιλαμβάνεται και κατά συνέπεια φοβάται και αντιμετωπίζει εχθρικά την έννοια της παγκοσμιοποίησης (Gagnon & Chou, 2018).

Βασική αιτίαση των ακαδημαϊκών που μιλούν για δημοκρατικό έλλειμμα αποτελεί η αδύναμη ισχύς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς αυτούς, μολονότι με τις μεταρρυθμιστικές Συνθήκες αυξήθηκαν οι εξουσίες του Κοινοβουλίου, ωστόσο αυτές είναι μόνο κατ’ επίφαση εξουσίες, αφού στην πραγματικότητα αυτό υστερεί σε σύγκριση με το Συμβούλιο. Έτσι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η διαδικασία της συναπόφασης αποτελεί πλέον τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, ως μέτρο αντιμετώπισης του ελλείμματος όπως καταδεικνύονταν από τους ακαδημαϊκούς μετά την αποτυχία κύρωσης της συνταγματικής Συνθήκης, σύμφωνα με τους οποίους η εξουσία του Κοινοβουλίου ήταν περιορισμένη, λόγω της μειωμένης έκτασης εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης με αποτέλεσμα κατ’ ουσία να έχει μόνο δυνατότητα να καθυστερήσει τη νομοθετική διαδικασία, η οποία προχωρούσε σε επίπεδο διαβουλεύσεων (Follesdal, 2006). Ωστόσο και μετά τη ΣυνθΛΕΕ το Κοινοβούλιο παραμένει εξαιρετικά αδύναμο. Πολλοί διατείνονται, ότι, μολονότι προβλέπεται η δεύτερη ανάγνωση στην νομοθετική διαδικασία, στην πραγματικότητα αυτή η δυνατότητα σπάνια εφαρμόζεται, όταν για παράδειγμα σύμφωνα με έρευνα του Wiesner (2018) την περίοδο 2009-2014 το μεγαλύτερο μέρος των νομοθετικών προτάσεων ψηφίστηκε σε πρώτη ανάγνωση. Και αυτό εξαιτίας της δυνατότητας των προηγούμενων διαβουλεύσεων που επιτρέπονται σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας με την μορφή των τριμερών διαλόγων (Wiesner, 2018: Roederer -Running και Greenwood 2015). Σύμφωνα δε με το γλωσσάρι της ΕΕ τριμερής διάλογος είναι η ανεπίσημη διαπραγμάτευση ανάμεσα στα όργανα της ΕΕ και εφαρμόζεται κατά τη νομοθετική διαδικασία, η οποία μπορεί να προχωρήσει σε οποιοδήποτε στάδιο, χωρίς περιορισμό. Έτσι, οι νομοθετικές προτάσεις στην πλειονότητά τους δεν χρειάζονται δεύτερη ανάγνωση πριν την ψήφισή τους. Όμως αυτό επιδρά αρνητικά στην διαφάνεια και τη λογοδοσία, που θα εξασφαλιζόνταν με τις πολλαπλές αναγνώσεις των νόμων από το Κοινοβούλιο (Wiesner, 2018).

Ως προς την απόδειξη της περιορισμένης ισχύος του Κοινοβουλίου, προβάλλεται επίσης η αδύναμη εξουσία επιβολής που διαθέτει αυτό στην περίπτωση της *επιτροπολογίας*, που εφαρμόζεται όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλαμβάνει εκτελεστικές αρμοδιότητες και σε αυτή την περίπτωση προβλέπεται νομοθετικά η παροχή γνωμοδότησης από επιτροπή για τον καθορισμό των μέτρων που θα περιέχει η εκτελεστική πράξη. Στην περίπτωση λοιπόν που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλείται να εκδώσει εκτελεστικές πράξεις και ανάλογα με το αν ακολουθείται η διαδικασία της εξέτασης, όταν πρόκειται να εκδοθεί πράξη γενικού ενδιαφέροντος ή εξαιρετικά σημαντική, ή η συμβουλευτική διαδικασία σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις, θα πρέπει προηγουμένως να λάβει γνωμοδότηση από επιτροπή επιτροπολογίας, που συγκροτείται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ή μόνο από το Συμβούλιο και απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο από κάθε κράτος μέλος με πρόεδρο έναν υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Σε αυτή την περίπτωση οι επικριτές θεωρούν ότι το Κοινοβούλιο ασκεί μειωμένη επιρροή σε σχέση με το συννομοθέτη του δεδομένης της στενότερης

σύνδεσης που έχει το Συμβούλιο με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών (Wiesner, 2018: Christiansen & Dobbels, 2013).

Εκ των ανωτέρω καθίσταται αντιληπτό ότι βασικό επιχείρημα στη συζήτηση περί δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ αποτελεί ο ρόλος του Ευρωκοινοβουλίου. Ο ισχυρισμός δε αυτός εστιάζει κυρίως στο γεγονός ότι παρά τις ευρύτερες αρμοδιότητες που του αναγνωρίστηκαν προοδευτικά από τις Συνθήκες, αυτό στην πραγματικότητα ασκεί πολύ λιγότερες εξουσίες από αυτές που του αναλογούν με αποτέλεσμα να αποτυγχάνει να προσεγγίσει τις λειτουργίες ενός εθνικού κοινοβουλίου. Όμως κατ' αυτόν τον τρόπο διασπάται έτι περισσότερο η διασύνδεση με το εκλογικό σώμα με αποτέλεσμα το τελευταίο να αποστασιοποιείται από τα ευρωπαϊκά θέματα, γεγονός που αποτελεί χαρακτηριστική έκφανση του δημοκρατικού ελλείμματος. (Wiesner, 2018: Follesdal & Hxi, 2006, σελ. 535). Χαρακτηριστική δε αυτής της αποστασιοποίησης είναι η διαχρονική αποχή στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, π.χ στις εκλογές του 2019 η συμμετοχή των εκλογέων έφτασε στο 50,6%. Το ποσοστό αυτό μολονότι αυξήθηκε κατά 8 εκατοστιαίες μονάδες από τις εκλογές του 2014, ωστόσο παραμένει χαμηλό αν σκεφτεί κανείς ότι σχεδόν ένας στους δύο ευρωπαίους πολίτες αποφασίζει να μη συμμετάσχει στην εκλογική διαδικασία (ευρωβαρόμετρο 2019).

Περαιτέρω την “απόσταση” αυτή από την ΕΕ επιτείνει σύμφωνα με αρκετούς ακαδημαϊκούς η ίδια η πολυπλοκότητα των θεσμών και των λειτουργιών τους, που είναι εντελώς διαφορετικοί από τις λειτουργίες του εθνικού κράτους. Ως εκ τούτου δεν είναι εύκολη για τους πολίτες η κατανόηση των πολιτικών της Ένωσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή ως κυβέρνηση αλλά και διοίκηση, δεν εκλέγεται αμέσως από τους πολίτες αλλά αποτελείται από διορισμένους με “αδιαφανή” και ακατανόητο τρόπο από τις εθνικές κυβερνήσεις (Follesdal, 2006: Maignette 2001). Από την άλλη το Συμβούλιο ως νομοθετικό σώμα ασκεί πολλές φορές αυτή την εξουσία του μυστικά. Όλα αυτά καθιστούν την ΕΕ ένα σύστημα περισσότερο τεχνοκρατικό παρά πολιτικό δυσνόητο και απρόσιτο για τον πολίτη αυξάνοντας το χάσμα (Follesdal, 2006: Wallace & Smith, 1995).

Σε αυτό συντελεί ο πολύπλοκος και ιδιόμορφος χαρακτήρας της ΕΕ, καθώς είναι δύσκολο να την κατατάξουμε στα τυπικά πολιτικά μορφώματα: κράτος, διακυβερνητικός οργανισμός. Ειδικότερα, δεν μπορούμε να την χαρακτηρίσουμε κράτος δεδομένου ότι διαθέτει μόνο μερικώς τα βασικά στοιχεία του κράτους και σίγουρα όχι σε ικανοποιητικό βαθμό (Nugent, 2010). Έτσι, μολονότι διαθέτει έδαφος, αυτό δεν παραμένει σταθερό αλλά με την πάροδο των χρόνων και την είσοδο ή -πλέον- και την έξοδο κρατών μελών, αυτό συνεχώς μεταβάλλεται. Επίσης αν και διαθέτει κυριαρχία, αυτή περιορίζεται από την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών της. Περαιτέρω, ως προς τη νομιμότητα, ως αναγνώριση της εξουσίας του κράτους τόσο εντός όσο και εκτός των συνόρων του, θα μπορούσε κανείς να πει ότι για τους πολίτες της Ένωσης, η εξουσία της δεν είναι εκ προοιμίου δεδομένη. Αρκεί να μελετήσουμε τα στοιχεία που μας παρέχει το Ευρωβαρόμετρο για να οδηγηθούμε χωρίς αμφιβολία σε αυτό το συμπέρασμα, αφού μόλις το 55% των Ευρωπαίων πολιτών ακολουθούν τις πολιτικές της ΕΕ, ενώ το 14% τις ακολουθεί τις περισσότερες φορές, το 41% από

καιρού εις καιρόν, το 27% σπάνια και το 18% ποτέ ή σχεδόν ποτέ (Ευρωβαρόμετρο, Φθινόπωρο 2023). Από την άλλη ως προς την εξωτερική αναγνώριση της νομιμότητας της ΕΕ θεωρείται αδιαμφισβήτητη μόνο σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής. Τέλος ως προς την αποκλειστικότητα στη λήψη αποφάσεων η ΕΕ έχει αυτή την ιδιότητα μόνο σε όσους τομείς της αναγνωρίζονται και τις αποδίδονται από τα κράτη μέλη· ως εκ τούτου δεν διαθέτει δική της αυτόνομη εξωτερική ή αμυντική πολιτική αλλά απεικονίζει το σύνολο των βουλήσεων των κρατών μελών (Nugent, 2010: σελ 574). Δεν μπορούμε, ωστόσο, να την κατατάξουμε ούτε στους διεθνείς- διακυβερνητικούς- οργανισμούς, διότι αφενός διαθέτει περισσότερο πολύπλοκη θεσμική δομή αλλά και κυρίως διότι η Ένωση διαθέτει υπερεθνικό χαρακτήρα κάτι που υπερβαίνει το διακυβερνητικό σύστημα των διεθνών οργανισμών. Ούτε ως ομοσπονδία κρατών θα μπορούσε να θεωρηθεί παρά τα ομολογουμένως αρκετά ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της καθώς μολονότι χαρακτηρίζεται από κατάτμηση των αρμοδιοτήτων και διαμοιρασμού αυτών σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο, από την άλλη η ισορροπία των δυνάμεων κλίνει περισσότερο προς την πλευρά των κρατών μελών και ακόμη και οι αρμοδιότητες που ασκούνται κεντρικά από την ΕΕ εξαρτώνται από την συγκατάθεση των πρώτων. (Nugent, 2010: σελ 578).

Επιπλέον εντοπίζεται έλλειμμα γνώσης των πολιτών δεδομένου ότι δεν επικοινωνείται ούτε η νομοθεσία ούτε η αποφάσεις ούτε ο τρόπος λήψης τους. Ούτε οι εθνικές κυβερνήσεις ούτε τα ΜΜΕ προτίθενται να ενημερώσουν αλλά αντίθετα προβάλλουν μόνο ορισμένες πτυχές και ανάλογα με τα συμφέροντά τους, κάτι που αποτυπώνεται στις περιόδους ευρωεκλογών όπου τα κόμματα προβάλλουν κατά βούληση τα εσωτερικά ζητήματα βάσει της δικής τους ατζέντας μετατρέποντας τη διαδικασία σε εθνικές εκλογές (Φραγκονικολόπουλος).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Σύγχρονες προκλήσεις της δημοκρατικής διακυβέρνησης στην ΕΕ**

### **4.1 Κρίση στην Ευρωζώνη**

Η χρηματοπιστωπιστωτική κρίση που έκανε την εμφάνισή της το 2009 αποτέλεσε τη σημαντικότερη ίσως πρόκληση που αντιμετώπισε η Ευρώπη τα τελευταία έτη, δεδομένου, ότι έθεσε σε κίνδυνο το όλο εγχείρημα οδηγώντας την στα πρόθυρα της αποσύνθεσης. Ξεκίνησε ως χρηματοπιστωτική κρίση αλλά εν τέλει οδήγησε σε οικονομική και δημοσιονομική κρίση παγκόσμιας εμβέλειας, εξαιτίας της παγκοσμιοποίησης δηλαδή της αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης των κρατών παγκοσμίως ( Olsen & Guri, 2021). Η Ελλάδα αποτέλεσε την έναρξη της πρόκλησης το 2009· αναγκάστηκε να ζητήσει βοήθεια καθώς στην ουσία χρεοκόπησε. Ακολούθησαν και άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Κύπρος, η Ιρλανδία, Πορτογαλία και η Ισπανία, με διαφορετικά ζητήματα η καθεμία αλλά με κοινό παρονομαστή την κρίση χρέους. Η ΕΕ απάντησε με μεταρρυθμίσεις ανάμεσα στις οποίες ήταν η αναπροσαρμογή του συμφώνου σταθερότητας, η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (E.S.M), το ευρωπαϊκό εξάμηνο. Περαιτέρω μία από τις μεταρρυθμίσεις ήταν και ο μετασχηματισμός της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ώστε

να δίνει δάνεια προς διάσωση των κρατών μελών που το χρειάζονταν. Ωστόσο τα πακέτα διάσωσης συνοδευόταν από μεσοπρόθεσμα σχέδια που απαιτούσαν απάνθρωπη λιτότητα και δημοσιονομική πειθαρχία, υπό την εποπτεία τεχνοκρατών (Τρόικα) με αποτέλεσμα την απώλεια της εθνικής κυριαρχίας. Περαιτέρω ο περιορισμός των δημοκρατικά εκλεγμένων εθνικών κυβερνήσεων και η τεχνοκρατική εποπτεία αποτέλεσαν πλήγμα στη δημοκρατία (Olsen & Guri, 2021: Scharpf, 2011). Επιπλέον αυτή η απώλεια του δημοσιονομικού ελέγχου από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών που ζήτησαν βοήθεια σε συνδυασμό με τα πολυετή προγράμματα λιτότητας οδήγησαν στο διαχωρισμό της Ένωσης στα δύο, στον πλούσιο Βορρά που λαμβάνει αποφάσεις και το φτωχό Νότο που είναι υποχρεωμένος να εφαρμόζει για δεκαετίες λιτότητα προκειμένου να μη χάσει την ιδιότητα του μέλους- στην πραγματικότητα βέβαια προκειμένου να σωθεί η ίδια η ΕΕ-, ένα χάσμα που όσο τα μέτρα γίνονταν πιο αυστηρά, μεγιστοποιείτο ενισχύοντας τον ευρωσκεπτικισμό (Olsen & Guri, 2021: Matthijs, 2014). Εξάλλου θεωρείται ότι στην αντιμετώπιση αυτής της κρίσης οι αποφάσεις λαμβάνονταν από το Συμβούλιο (τα κράτη) και τους τεχνοκράτες (Επιτροπή), παραγκωνίζοντας ωστόσο το μόνο δημοκρατικά νομιμοποιημένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τονίζοντας το δημοκρατικό έλλειμμα στις πολιτικές της ΕΕ (Olsen & Guri, 2021: Statham and Trenz 2015). Ωστόσο δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε το γεγονός, ότι η χρηματοπιστωτική κρίση οδήγησε την Ένωση στο κατώφλι της διάλυσης, κάτι που τελικά απεφεύχθη με την ικανότητά της να προσαρμόζεται και να μετασχηματίζει τις πολιτικές της προκειμένου να απορροφήσει τους κραδασμούς. Ωστόσο σε αυτή την περίπτωση η διαδικασία της ολοκλήρωσης προχώρησε εις βάρος της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Επικράτησε η πίεση των αγορών που οδήγησε σε καταστρατήγηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων των λαών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Ελλάδα όπου με πίεση των θεσμών το καλοκαίρι του 2015 η ελληνική κυβέρνηση αναγκάστηκε να αψηφήσει τη βούληση των πολιτών, που είχε εκφραστεί με δημοψήφισμα.

## 4.2 Προσφυγικό ζήτημα

Η προσφυγική κρίση που ακολούθησε επέτεινε την κατάσταση μεγεθύνοντας τον ευρωσκεπτικισμό. Το 2015 το φαινόμενο κορυφώθηκε με την παράνομη είσοδο εκατοντάδων χιλιάδων μεταναστών από το Αφγανιστάν, τη Συρία και το Ιράκ που αναζητούσαν διαφυγή από τα δεινά που έφερε ο πόλεμος στις πατρίδες τους. Ωστόσο οι ροές αυτές επιβάρυναν ορισμένα μόνο από τα κράτη μέλη της Ένωσης, και ιδίως τις χώρες της Μεσογείου ως χώρες πρώτης εισόδου, οι οποίες ταλανίζονταν ήδη από την επιβεβλημένη λιτότητα, αλλά και τη Γερμανία ή την Αυστρία, χώρες που οι πρόσφυγες θεωρούν ως “γη της επαγγελίας”. Περαιτέρω η αύξηση των μεταναστευτικών ροών συνδέθηκε με ζητήματα όπως η αύξηση της εγκληματικότητας και η τρομοκρατία, καθιστώντας τη συζήτηση για το θέμα έντονη στα κράτη μέλη. Προς αντιμετώπιση του ζητήματος η Επιτροπή πρότεινε μια σειρά από πολιτικές και την αναθεώρηση του κανονισμού του Δουβλίνου, με τον οποίο το βάρος εξέτασης των αιτήσεων ασύλου επιβάρυνε ανισομερώς στα κράτη με τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Ωστόσο τα κράτη μέλη δεν κατέληξαν σε συμφωνία. Η Γερμανία αποφάσισε να κλείσει

τα σύνορά της και να αυξήσει τους συνοριακούς ελέγχους με την Αυστρία. Το ίδιο ανακοίνωσε και η Τσεχία. Η δε Σλοβακία ανακοίνωσε ότι θα θέσει βέτο στην πρόταση κατά τη Σύνοδο των Υπουργών Εξωτερικών (Εφημερίδα των Συντακτών, 2015). Ως εκ τούτου οι θεσμοί αναγκάστηκαν να στραφούν σε άλλες πρακτικές όπως η διαπραγμάτευση και υπογραφή συμφωνιών με την Τουρκία, από την οποία περνούσαν στην Ευρώπη ή ορδές των μεταναστών και η πρόταση ενίσχυσης της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex), όπου θα συμμετείχαν και τρίτα κράτη. Το 2020 η Επιτροπή επανήλθε με νέα πρόταση για τη συνεργασία των εταίρων σε θέματα ασύλου. Το Κοινοβούλιο συναίνεσε για την αναθεώρηση του κανονισμού για το άσυλο οπότε το 2023 εκκίνησε η διαδικασία διαπραγματεύσεων για το ζήτημα. Ωστόσο και σε αυτή την περίπτωση η Πολωνία και η Ουγγαρία έθεσαν βέτο κατά συνεδρίαση των Υπουργών Εξωτερικών που έλαβε χώρα το καλοκαίρι 2023. Περαιτέρω εγκρίθηκαν σημαντικά κεφάλαια για τα Ταμεία Ασύλου και το νέο ολοκληρωμένης διαχείρισης συνόρων το οποίο εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο το 2021 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο).

Αντιλαμβανόμαστε ότι το ζήτημα αυτό δεν αντιμετωπίστηκε με σύμπνοια από τα κράτη μέλη, με κίνδυνο να διαλυθεί η ζώνη Σένγκεν. Τα κράτη μέλη απέρριψαν την υπερεθνική λύση στρεφόμενα προς εθνικές πολιτικές (Bosilca). Ως εκ τούτου η ΕΕ απέτυχε να μετεξελιχθεί και να αντιμετωπίσει το ζήτημα συνολικά καθώς προκρίθηκε η εθνική κυριαρχία. Εξάλλου ούτε για δημοκρατία μπορεί να γίνει λόγος δεδομένου ότι το ζήτημα κρίθηκε σε επίπεδο Συμβουλίου Υπουργών, αφού τα κράτη μέλη αρνούνται να μεταβιβάσουν αρμοδιότητες σε αυτόν τον τομέα στην Ένωση. Επομένως σε αυτό το ζήτημα υπερίσχυσε η διακυβερνητική ερμηνεία της διακυβέρνησης στην ΕΕ.

Περαιτέρω, το προσφυγικό ζήτημα ανέδειξε για μία ακόμη φορά τα ζητήματα που εντοπίζονται σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων εντός της ζώνης Σένγκεν, τα οποία αρχικά εστιάζονταν στο εσωτερικό και στο φόβο μετακινήσεων των νεοεισερχόμενων εντός ΕΕ χωρών από το Ανατολικό μπλοκ μετά την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης, ενώ σήμερα εστιάζονται στο φόβο που προέρχεται από την Μέση Ανατολή και την Αφρική. Δεδομένης δε της αποτυχίας εκ μέρους των θεσμών να εξεύρουν λύση στο πρόβλημα, βρήκαν έδαφος οι ευρωσκεπτικιστές να αναδείξουν το αφήγημά τους περί μιας Ένωσης τεχνοκρατών που όταν καλούνται να αποφασίσουν για οικονομικά ζητήματα δρουν άμεσα και αποτελεσματικά επιβάλλοντας λιτότητα και δημοσιονομικά σχέδια εις βάρος των Ευρωπαίων πολιτών με σημαία τη διάσωση της ΕΕ αλλά όταν πρόκειται να αποφασίσουν για θέματα όπως το μεταναστευτικό που έχουν άμεση επίδραση στις ζωές των πολιτών αδυνατούν να ανταπεξέλθουν. Κατά συνέπεια χάνεται η εμπιστοσύνη στους θεσμούς (Shapiro, 2020).

Οι δύο αυτές κρίσεις είχαν άμεση επίδραση στις ζωές των ευρωπαίων πολιτών από τη μια στην οικονομία και από την άλλη στην ταυτότητα. Στην πραγματικότητα η ΕΕ απέτυχε ως προς την αποτελεσματικότητα, ή ακόμα χειρότερα οι ενέργειές της ήταν επιβλαβείς για τις ζωές των πολιτών (Piattoni & Verzichelli: Schimmelfennig, 2018) από τη μία ενώ από την άλλη συντέλεσε στην εδραίωση της κυριαρχίας των ισχυρών κρατών ή των ισχυρών πολιτικών ελίτ έναντι των ανίσχυρων

κρατών υπονομεύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την δημοκρατική- χρηστή διακυβέρνηση (Piattoni & Verzichell, 2019: Fabbrini 2016). Και έτσι οι Ευρωπαίοι συνειδητοποίησαν ότι δεν μπορούσαν να βασιστούν στους θεσμούς με αποτέλεσμα να αμφιβάλουν για τη σκοπιμότητα της ολοκλήρωσης (Piattoni & Verzichell, 2019).

### 4.3 Υγειονομική κρίση Covid-19

Η πανδημία COVID-19 έκανε την εμφάνισή της στα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας και στις αρχές του 2020 κατάφερε να προκαλέσει παγκόσμιο σοκ επηρεάζοντας το σύνολο του παγκόσμιου πληθυσμού, πόσο μάλλον την ΕΕ, καταφέροντας σημαντικό πλήγμα στους δημοκρατικούς θεσμούς. Όσον αφορά στην ΕΕ η πανδημία αποτέλεσε την κορυφή του παγόβουνου στο τέλος μιας δεκαετίας κρίσεων. Το ζήτημα αυτό ήταν εξαιρετικά σύνθετο και επηρέαζε πολλούς τομείς παράλληλα όπως η υγεία, η οικονομία, τα ανθρώπινα δικαιώματα (Κυριακίδης, 2021).

Κατά τη διάρκειά της, η ΕΕ, σύμφωνα με την άποψη αρκετών, παρουσιάστηκε ανακόλουθη σε σχέση με τα οράματα και τις εξαγγελίες της για αλληλεγγύη αλλά ούτε και την τεχνοκρατική όψη της, για την οποία συχνά καθίσταται αποδέκτης παραπόνων, κατάφερε να χρησιμοποιήσει. Περαιτέρω το όραμά για ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και αγαθών γκρεμίστηκε στη θέα κλειστών συνόρων και στην απαγόρευση κυκλοφορίας ανθρώπων και αγαθών (Egan, Nugent, Paters:Greer, 2020).

Περαιτέρω είναι πολλοί αυτοί που υποστηρίζουν σημειώθηκε κατάφωρη παραβίαση του Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων εστιάζοντας στον περιορισμό της κυκλοφορίας. Ωστόσο σε αυτό το σημείο πρέπει να τονιστεί, ότι η δράση της ΕΕ συνίστατο στον συντονισμό των εθνικών πολιτικών στα πλαίσια της αρχής της επικουρικότητας, θέτοντας τις βασικές αρχές για την υπό όρους κυκλοφορία. Τα δε κράτη μέλη διαχειρίστηκαν το καθένα θέτοντας τους όρους μονομερώς.

Για ορισμένους ακαδημαϊκούς ο διακυβερνητικός χαρακτήρας στη λήψη αποφάσεων που αφορούν στην υγεία κατέδειξε για ακόμη μία φορά τις αδυναμίες της πολιτικής της ΕΕ εμφανίζοντας “ευρωπαϊκή αποσύνθεση”(Κυριακίδης, 2021: Brooks και Geyer 2020)

Οι περισσότεροι, από την άλλη, καταλήγουν ότι σε αυτή την κρίση και σε επίπεδο κοινωνικοοικονομικής αντιμετώπισης η Ευρώπη ανταποκρίθηκε ταχύτατα. Σε αυτό συντέλεσε το γεγονός ότι εκμεταλλεύτηκε τους μηχανισμούς που είχε αναπτύξει εξαιτίας της οικονομικής κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας, οπότε και τουλάχιστον σε οικονομικό επίπεδο τους αξιοποίησε για τη διάσωση της οικονομίας της ευρωζώνης (Κυριακίδης, 2021).

Σε ποίο σημείο όμως εντοπίζεται η δημοκρατική νομιμοποίηση κατά τη λήψη αποφάσεων και τη διαχείριση των κρίσεων;

Χαρακτηριστικό σε όλες τις περιπτώσεις είναι το γεγονός ότι τα θέματα κλήθηκαν να διαχειριστούν τεχνοκράτες ή εμπειρογνώμονες αλληλεπιδρώντας με τις πολιτικές ελίτ, εντός ενός πλαισίου αδιαφανούς πολιτικής στο οποίο απουσίαζε ο διάλογος και η λογοδοσία. Αυτό οδήγησε σε μεγαλύτερη δυσaréσκεια έναντι των θεσμών (Stie, 2021).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συμπεράσματα**

Η ΕΕ αποτελεί ένα σύνθετο μίγμα πολιτικής, το οποίο αποτελεί συνονθύλευμα διακυβερνητικών και υπερεθνικών πολιτικών. Ανάλογα με τα ζητήματα που καλείται κάθε φορά να πραγματευτεί, οι αποφάσεις λαμβάνονται είτε σε διακυβερνητικό είτε σε υπερεθνικό επίπεδο εφαρμοζόμενης της αρχής της επικουρικότητας. Επιπλέον τις περισσότερες φορές οι διάφορες πολιτικές ελίτ ασκούν τη διαπραγματευτική τους ισχύ προβάλλοντας τα ίδια συμφέροντα με πρόφαση το εγχείρημα της ολοκλήρωσης αλλά αντίθετα στις δημοκρατικές λειτουργίες.

Η ΕΕ δεν είναι αυθύπαρκτη. Υπάρχει, κινείται και λειτουργεί μέσα από τις εθνικές κυβερνήσεις, κάτι που εκφράζεται από τις εξουσίες των δύο διακυβερνητικών οργάνων. Είναι δε γεγονός το ότι οι εθνικές κυβερνήσεις διαπραγματεύονται προασπίζοντας ίδια συμφέροντα, υποσκάπτοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το εγχείρημα της ενοποίησης. Από την άλλη πλευρά όμως εκφράζεται το επιχείρημα ότι αυτό ακριβώς είναι που εξασφαλίζει τη δημοκρατική διακυβέρνηση δεδομένου ότι δεν θα έπρεπε να αποφασίζει η ΕΕ ερήμην των κρατών μελών, αφού αυτή υπάρχει προς διασφάλιση των συλλογικών τους συμφερόντων. Κατ' αυτή την άποψη, δεδομένου, ότι οι κυβερνήσεις είναι εκλεγμένες, αυτές λογοδοτούν στα εκλογικά σώματα, άρα αυτές είναι που πρέπει να προσδιορίσουν και την πολιτική κατεύθυνση της ένωσης, διότι κατ' αυτόν τον τρόπο λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα των Ευρωπαίων πολιτών. Αυτή είναι δε και η προσφορά των διακυβερνητικών οργάνων εντός αυτού του πολύπλοκου πολιτικού συστήματος της ΕΕ, καθώς παρά την κριτική που δέχονται όντας μεγάλα σώματα ανταγωνιστικά μεταξύ τους κάτι που καθιστά δύσκολη τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, ωστόσο τουλάχιστον διασφαλίζουν τη λογοδοσία και την αντιπροσώπευση αμέσως ενώπιον του εκλογικού σώματος που τα εκλέγει, κάτι που δυστυχώς όπως προαναφέρθηκε δεν είναι δυνατό να εξασφαλιστεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο δεν δύναται να ασκήσει αυτού του είδους την πίεση στις εξελίξεις.

Από την άλλη δεν αποτελεί λύση η ηγεμονία του διακυβερνητισμού δεδομένου ότι η ΕΕ αποτελεί και ένα υπερεθνικό μίγμα. Η απαίτηση αυτή δε, καθίσταται επιτακτικότερη σε περιόδους κρίσεων όπως το προσφυγικό ζήτημα, όπου το διακυβερνητικό σχήμα που εφαρμόστηκε οδήγησε σε παρακώλυση της διαδικασίας εύρεσης λύσης.

Από την ανωτέρω ανάλυση το συμπέρασμα που μπορούμε να εξάγουμε είναι ότι οι πολιτικές της Ένωσης σε περιόδους κρίσης έχουν άμεση εξάρτηση από τον τομέα στον οποίο καλείται κάθε φορά να επέμβει η ΕΕ και το αν διαθέτει αποκλειστική ή συντρέχουσα αρμοδιότητα. Οπότε σε περιπτώσεις όπου δεν έχουν μεταβιβαστεί εξουσίες από τα κράτη μέλη, το παιχνίδι παίζεται σε διακυβερνητικό επίπεδο με αποτέλεσμα τις περισσότερες φορές να υπερισχύει η φωνή των πιο ισχυρών κρατών. Είναι αλήθεια ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο Συμβούλιο στερούνται δημοκρατικής νομιμοποίησης από την άποψη ότι δεν ελέγχονται από τα εθνικά κοινοβούλια. Αυτό όμως έχει τις περισσότερες φορές ως αποτέλεσμα την μεγέθυνση του ευρωσκεπτικισμού με τις



συνακόλουθες συνέπειες που μπορεί αυτό να έχει, όπως η επικράτηση του λαϊκισμού ή ακόμα περισσότερο του εθνικισμού.

Είναι αλήθεια ωστόσο ότι η αντιμετώπιση κρίσεων δεν αποτελεί σύγχρονο φαινόμενο. Η Ευρώπη από τη σύστασή της κλήθηκε πολλές φορές να λάβει αποφάσεις για καιρία και επείγοντα ζητήματα που απειλούσαν την ίδια και τα κράτη μέλη της. Ο ίδιος ο αρχιτέκτονας της Ευρωπαϊκής ενοποίησης Jean Monnet υποστήριζε ότι η Ευρώπη προχωρά μέσα από τις κρίσεις. Ας ξεκινήσουμε από το γεγονός ότι η ίδια η σύστασή της προέκυψε από την ανάγκη αντιμετώπισης της απειλής της γερμανικής δύναμης. Η ίδια η πορεία της ολοκλήρωσης χαρακτηρίζεται από την αντιμετώπιση κρίσιμων εξωγενών παραγόντων (Anderson, 2021). Αντιμετώπισε τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης, πόλεμο στη γειτονιά της στη Γιουγκοσλαβία, ή πολιτικούς εσωτερικούς κλυδωνισμούς, όπως η κρίση της άδειας καρέκλας το 1962 μία εποχή κατά την οποία οι αποφάσεις λαμβάνονταν με ομοφωνία, και η οποία κρίση οδήγησε στο συμβιβασμό του Λουξεμβούργου. Σε όλες τις περιπτώσεις η κρίση βοήθησε ώστε να ληφθούν αποφάσεις σύντομα εκεί που υπό κανονικές συνθήκες αυτό θα έπαιρνε χρόνια. Το διαφορετικό στις πρόσφατες είναι η ένταση και η πολυπλοκότητα και το γεγονός ότι η μια οδηγούσε και αλληλεπιδρούσε με την άλλη (Anderson, 2021). Καταλήγουμε λοιπόν ότι οι κρίσεις, όσο απειλητικές και έντονες και αν είναι, δημιουργούν “παράθυρα ευκαιρίας” προκειμένου να προχωρήσουμε σε μεγαλύτερη ολοκλήρωση. Δεν συμβαίνει το ίδιο όμως με τη δημοκρατική νομιμοποίηση. Στις περισσότερες των περιπτώσεων οι κρίσεις παρέχουν την κατάλληλη δικαιολογία για την κατάλυση δικαιωμάτων, για τη λήψη αποφάσεων χωρίς διαφάνεια και κυρίως χωρίς λογοδοσία. Για την επιβολή αντιλαϊκών πολιτικών και την κατάλυση δικαιωμάτων με προσχήματα όπως τη διάσωση της ευρωζώνης ή τη διαφύλαξη της δημόσιας υγείας. Όλα αυτά έχουν ως συνέπεια την απώλεια της εμπιστοσύνης εκ μέρους των πολιτών στην Ένωση και στους θεσμούς της, την καλλιέργεια ευρωσκεπτικισμού, μίσους ή/ και στροφή προς λαϊκιστικές ή εθνικιστικές φωνές, που καλλιεργούν περισσότερη απόσταση και μίσος ή σε απογοήτευση και απώλεια ενδιαφέροντος για την εκπλήρωση των δημοκρατικών μας δικαιωμάτων/υποχρεώσεων. Και αυτό είναι που υπονομεύει περισσότερο από οτιδήποτε άλλο και από οιαδήποτε κρίση το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η εμπιστοσύνη αποτελεί βασική προϋπόθεση για τα δημοκρατικά συστήματα. Στην περίπτωση όμως της ΕΕ, όπως πολλοί μελετητές παρατηρούν, έχει οικοδομηθεί εμπιστοσύνη ανάμεσα στους πολιτικούς δρώντες κατά τη διαχείριση των πολύπλοκων ζητημάτων ενώ την ίδια στιγμή έχει χαθεί η εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών ως αποτέλεσμα και των συνεχών κρίσεων (Bakardjieva Engelbrekt, 2019).

Για τη διόρθωση αυτής της στρέβλωσης έχουν προταθεί λύσεις όπως να μεγεθυνθούν κι άλλο οι εξουσίες του Ευρωκοινοβουλίου, η εκλογή του οποίου όμως θα πρέπει να προκύπτει από εκλογές που θα διεξάγονται επί της ευρωπαϊκής ατζέντας και όχι της εθνικής (Φραγκονικολόπουλος: Bartolini & Hix 2006; Hix 2008). Αυτό βέβαια απαιτεί την εκπαίδευση των πολιτών κάτι που απαιτεί χρόνο και βούληση από όλες τις πλευρές. Κατ’ αυτή την άποψη η εκλογή τόσο των Επιτρόπων όσο και των



προέδρων της ΕΕ αμέσως από το εκλογικό σώμα θα βοηθούσε στην κάλυψη της απόστασης ανάμεσα στην Επιτροπή και τις εθνικές κυβερνήσεις, που έχουν την νομιμοποίηση του εκλογικού σώματος σε αντίθεση με τους τεχνοκράτες της Επιτροπής κατά τα ισχύοντα, όπου ενισχύουν το δημοκρατικό έλλειμμα. Περαιτέρω θα πρέπει να ενισχυθεί η ενημέρωση των πολιτών. Να δημιουργήσουμε ένα κοινό χώρο εντός του οποίου θα αλληλεπιδρά η κοινή γνώμη, θα γίνεται ανταλλαγή απόψεων για τα κοινά θέματα, ένας χώρος διαβούλευσης ανάμεσα στους πολίτες. Να αλλάξουμε τον τρόπο με τον οποίο επικοινωνούμε τα ευρωπαϊκά ζητήματα, ούτως ώστε να υπάρχει ενημέρωση και για τη γνώμη επί των κοινών ζητημάτων των υπολοίπων κρατών μελών (Φραγκονικολόπουλος: Habermas 2014).

Άλλοι πάλι υποστηρίζουν ότι πρέπει τα εθνικά κοινοβούλια να συμμετέχουν πιο ενεργά στη λήψη των αποφάσεων εντός ΕΕ αλληλεπιδρώντας με το Ευρωκοινοβούλιο στα πρότυπα μιας “μετανοητικής δημοκρατίας” και απαιτείται να ελαχιστοποιηθούν αν όχι να καταργηθούν τα βέτο κατά τη λήψη των αποφάσεων (Gagnon & Chou, 2018).

Εντέλει οφείλουμε να παραδεχτούμε, ότι η ΕΕ αποτελεί ένα σύνθετο και πολύπλοκο πολιτικό σύστημα, το οποίο μέσα από τις προκλήσεις και παρά τις όποιες στρεβλώσεις που μπορεί να διαθέτει ως ανθρώπινη έμπνευση, ωστόσο καταφέρνει πάντα να βρει τρόπους να επιβιώσει και να προχωρήσει σε περισσότερη ενοποίηση. Αποτελεί ένα πολιτικό σύστημα που από τη δημιουργία του βρίσκεται σε διαδικασία εκδημοκρατισμού και θα συνεχίσει κατ’ αυτόν τον τρόπο δεδομένου ότι σε αυτό συνίσταται η ολοκλήρωση της (Wiesner, 2018). Τελικά ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και δημοκρατική διακυβέρνηση αποτελούν έννοιες αλληλένδετες καθώς ο στόχος είναι η δημιουργία ενός υπερεθνικού χώρου, στον οποίο ο ευρωπαίος πολίτης θα έχει άμεση σχέση με την εξουσία, θα συμμετέχει ενεργά στη λήψη αποφάσεων και θα έχει πρωτεύοντα ρόλο στην εποπτεία του μηχανισμού. Όπου η εξουσία θα απορρέει από αυτόν και θα υπάρχει υπέρ αυτού. Όπου μέσα σε αυτόν θα απολαμβάνει την ελευθερία σε όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής του ζωής. Αποτελεί λοιπόν υποχρέωση όλων των δρώντων αλλά και των Ευρωπαίων πολιτών να βρούμε τρόπους να το κατανοήσουμε και να το μετατρέψουμε σε ένα δημοκρατικό σχήμα αλληλεπίδρασης των κρατών μελών. Να καλλιεργήσουμε μια ευρωπαϊκή ταυτότητα με την οποία να αισθανόμαστε σύνδεση όλοι μας. Το εγχείρημα δεν ήταν ποτέ και δεν πρόκειται να γίνει εύκολο, δεδομένου ότι απαιτείται η εκχώρηση κυριαρχίας από τα κράτη μέλη. Ωστόσο μόνο τότε θα μπορούσαμε να πετύχουμε το ιδανικό, στο οποίο προσέβλεπαν οι οραματιστές της ολοκλήρωσης, δηλαδή να ζούμε όλοι ελεύθεροι και ίσοι σε ένα ευρωπαϊκό χώρο που θα θεωρούμε πατρίδα μας απολαμβάνοντας ειρήνη και ευημερία.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### Ιστοσελίδες

- Ευρωπαϊκή Ένωση 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:governance>, ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023-
- Υπουργείο Εξωτερικών, 2020, <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/i-poreia-tis-elladas-stin-europaiki-enosi.html>, ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023-
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, “Συνθήκη της Νίκαιας”, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/el/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>, ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023
- Ευρωπαϊκή Ένωση 2023, <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>, ημερομηνία ανάκτησης 21.12.2023
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο “ Η Συνθήκη της Λισαβόνας”,<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/el/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>, ημερομηνία ανάκτησης 21.12.2023
- ΕΕ, “Όργανα - Η Επιτροπή” [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission\\_el](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_el), ημερομηνία ανάκτησης 22.12.2023
- ΕΕ, “Όργανα - Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο”, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-parliament\\_el](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-parliament_el), ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023
- ΕΕ, “Όργανα - ΔΕΕ”, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu\\_el](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_el), ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023
- ΕΕ, “Όργανα - ΕΚΤ”,[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-central-bank-ecb\\_el](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-central-bank-ecb_el), ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023
- ΕΕ, “Το δημοκρατικό έλλειμμα” <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/glossary/democratic-deficit.html>, ημερομηνία ανάκτησης 21.12.2023
- Ευρωβαρόμετρο, Φθινόπωρο 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3152>, ημερομηνία ανάκτησης 23.12.2023
- ΕΕ, Γλωσσάριο νομικών όρων, “Τριμερής διάλογος”<https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/glossary/trilogue.html>, ημερομηνία ανάκτησης, 02.01.2024
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, “Επιτροπολογία”[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology\\_el](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_el), ημερομηνία ανάκτησης 02.01.2024
- <https://edri.org/our-work/trilogues-the-system-that-undermines-eu-democracy-and-transparency/>, ημερομηνία ανάκτησης 02.01.2024
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/executive-summary/el-post-election-survey-2019-executive-summary.pdf>, ημερομηνία ανάκτησης 24.12.2023
- Η Εφημερίδα των Συντακτών, 2015, [https://www.efsyn.gr/kosmos/eyropi/40441\\_kleinei-ta-synora-stoys-prosfyges-i-germania](https://www.efsyn.gr/kosmos/eyropi/40441_kleinei-ta-synora-stoys-prosfyges-i-germania), ημερομηνία ανάκτησης 24.12.2023
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20170629STO78629/i-apantisi-tis-ee-sti-metanasteusi-kai-to-asulo>, ημερομηνία ανάκτησης 28.12.2023.

## Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Ανδρέου Γ, Ο ρόλος των υποεθνικών δρώντων στην Ε.Ε.: θεωρητικές αντιπαραθέσεις και εμπειρικές εκτιμήσεις. (2017). *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 20(1), 71. doi:10.12681/hpsa.14773
- Ασδεράκη Φωτεινή, *Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων*. (2014), <https://eclass.unipi.gr/modules/document/file.php/DES114/Asderaki%20KEMEA%20Working%20Paper%20Final.pdf> (ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023)
- Γρηγορίου Πάνος. *Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην ΕΕ και Διάχυση Ευθυνών*. ms, Πανεπιστήμιο Αιγαίου.
- Κυριακίδης Αλέξανδρος, *Οι Θεσμοί της ΕΕ μετά την Κρίση της Ευρωζώνης: Τι Άλλαξε?* (EU Institutions after the Eurozone Crisis: What Has Changed?) (2017). *Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου* 4: 381-393, 2017, <https://ssrn.com/abstract=3174069>
- Μηλιώρη Αντιγόνη, *Οικονομική Διακυβέρνηση και Δημοκρατική Νομιμοποίηση στην ΕΕ*
- Nugent, N. (2012), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, 3η έκδοση, μετάφραση: Ι. Τσολακίδου, Αθήνα: Σαββάλας,
- Σεφεριάδης Σεραφείμ, *Η Δημοκρατία σε Καμπή* (2014), Εκδόσεις Νήσος. Εισαγωγή
- Φραγκονικολόπουλος Χρήστος Α., *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, Οργάνωση και Πολιτικές* (χωρίς ημερομηνία). Επιμέλεια Ν. Μαραβέγιας, <http://jeanmonnetchair.jour.auth.gr/wp-content/uploads/2016/10/Maravegias.pdf> (ημερομηνία ανάκτησης 02.01.2024)
- Τασοπούλου Α, *Προσεγγίζοντας τη διακυβέρνηση και τα θεωρητικά της διλήμματα*. (2012). *Αειφόρος*, 17, 4–33.

## Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Anderson, J. J. (2020). A series of unfortunate events: Crisis response and the European Union after 2008. *The Palgrave Handbook of EU Crises*, 765–789. doi:10.1007/978-3-030-51791-5\_45
- Bakardjieva Engelbrekt, A., Bremberg, N., Michalski, A., & Oxelheim, L. (2018). Trust in the European Union: What is it and how does it matter? *Trust in the European Union in Challenging Times*, 1–22. doi:10.1007/978-3-319-73857-4\_1
- EP\_Autumn\_2023\_\_EB044EP\_infographic\_en.pdf
- FOLLESDAL, A., & HIX, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to majone and moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562. doi:10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x
- Greer, S. L., de Ruijter, A., & Brooks, E. (2020). The COVID-19 pandemic: Failing Forward in Public Health. *The Palgrave Handbook of EU Crises*, 747–764. doi:10.1007/978-3-030-51791-5\_44

- Innerarity, D. (2018). Democracy in Europe. *The Theories, Concepts and Practices of Democracy*. doi:10.1007/978-3-319-72197-2
- Kyriakidis, Alexandros, *The EU's Response to the Covid-19 Pandemic: Policies of Integration, Recovery and Resilience*. (2021). GPSG Working Paper #34
- Piattoni, S., & Verzichelli, L. (2019). Revisiting transnational European consociationalism: The European Union a decade after Lisbon. *Swiss Political Science Review*, 25(4), 498–518. doi:10.1111/spsr.12380
- Riddervold, M., Trondal, J., & Newsome, A. (2020). European Union Crisis: An introduction. *The Palgrave Handbook of EU Crises*, 3–47. doi:10.1007/978-3-030-51791-5\_1
- Schimmelfennig, F. (2020). Liberal intergovernmentalism. *The Palgrave Handbook of EU Crises*, 61–78. doi:10.1007/978-3-030-51791-5\_3
- Shapiro, M. (2020). The perfect storm. *The Palgrave Handbook of EU Crises*, 739–745. doi:10.1007/978-3-030-51791-5\_43
- Stie, A. E. (2020). Crises and the EU's response: Increasing the democratic deficit? *The Palgrave Handbook of EU Crises*, 725–738. doi:10.1007/978-3-030-51791-5\_42
- Wiesner, C. (2018). Towards the bases of Representative Democracy: Parliament, citizenry and government. *Inventing the EU as a Democratic Polity*, 97–113. doi:10.1007/978-3-319-94415-9\_7

## NΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

- ΣυνθΛΕΕ, <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html> (ημερομηνία ανάκτησης 20.11.2023)
- ΣυνθΕΕ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT> (ημερομηνία ανάκτησης 20/11/2023)
- Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (2001), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EN> (ημερομηνία ανάκτησης 20.12.2023)