ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΤΟ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΣΤΗΝ ΈΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

ΚΑΙ Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

Η άσκηση υπερεθνικής εξουσίας από την Ένωση, έστω και «δοτής», επιβάλλει τη νομιμοποίησή της. Στο βαθμό, όμως, που η συγκεκριμένη εξουσία δεν εξομοιούται με την κρατική πρωτογενή εξουσία (Kompetenz-Kompetenz), η νομιμοποίησή της πρέπει να αναζητηθεί σε περισσότερες βάσεις, λόγω της ιδιομορφίας του πολιτικού συστήματος της Ένωσης. Έτσι, λοιπόν, η δημοκρατική αρχή εισήχθη ρητά ως βασική οργανωτική αρχή στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης με τη συνθήκη του Άμστερνταμ και ήδη εξειδικεύεται περαιτέρω στο άρθρο 10 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία», δημοκρατία, δηλαδή, έμμεση, με τη μεσολάβηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ταυτόχρονα, λαμβάνεται πρόνοια να ικανοποιηθεί η αντιπροσωπευτικότητα τόσο στη συνταγματική όσο και στη διεθνική της διάσταση. Οι πολίτες, κατά την παρ.2, εκπροσωπούνται άμεσα σε επίπεδο Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ τα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τους αρχηγούς των και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους. Αποτυπώνεται, με αυτόν τον τρόπο, ένα είδος ομοσπονδιακής διαμόρφωσης της Ε.Ε., που απαιτεί διττή νομιμοποίηση.

Πέρα, όμως, από τον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα, η Ένωση αναγνωρίζει και στοιχεία συμμετοχικότητας (ΣΕΕ 10 παρ.3). Εν προκειμένω, η συμμετοχική δημοκρατία καθιερώνεται με τη διασφάλιση της άμεσης συμμετοχής των πολιτών και των κοινωνικών τους οργανώσεων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, χωρίς τη μεσολάβηση του Ευρωκοινοβουλίου, ενώ εισάγεται και η δυνατότητα ενός εκατομμυρίου πολιτών της Ε.Ε., που προέρχονται από σημαντικό αριθμό κρατών μελών να καλούν την Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων, που οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται η έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης. Τέλος, προβλέπεται, ως κατευθυντήριος κανόνας της δημοκρατικής διαμόρφωσης της Ε.Ε., ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατό εγγύτερα στους πολίτες (ΣΕΕ 1). Η παρούσα υπόδειξη συνιστά την κύρια δικαιολογητική βάση σεβασμού, εκ μέρους της Ένωσης, των θεμελιωδών αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, κατά τη διαμόρφωση και εκτέλεση της όλης ενωσιακής δραστηριότητας, ενώ, παράλληλα, αποτελεί μία οδηγία για τον τρόπο μελλοντικής διαμόρφωσης της φεντεραλιστικής οργάνωσης του συστήματος. Την απόρριψη, δηλαδή, ενός συγκεντρωτικού ομοσπονδιακού ευρωπαϊκού υπερκράτους με ριζική υποβάθμιση των κρατών μελών, τα οποία θα εξελίσσονταν σε ευρωπαϊκά ομόσπονδα κρατίδια, και τη στροφή σε ένα πολιτικό σύστημα αποκέντρωσης της εξουσίας με μεταφορά αρμοδιοτήτων πίσω στις εθνικές πρωτεύουσες και ταυτόχρονη διατήρηση μόνο εκείνων που απαιτούν συνεκτικότερη δράση σε υπερεθνικό επίπεδο.

Παρόλα αυτά, η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβάνεται, μέσα από τις ιδρυτικές Συνθήκες, βάσει των εθνικών προδιαγραφών, αφού αποτελεί, κατ’αρχήν, μία από τις προϋποθέσεις συμμετοχής των κρατών στο ενωσιακό εγχείρημα, και όχι βάσει μίας αυτόνομης εφαρμογής σε επίπεδο Ε.Ε.. Αυτό είναι λογικό, αν σκεφτεί κανείς ότι η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης για τουλάχιστον σαράντα χρόνια (από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα το 1952 και την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1958 μέχρι τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης το 1999) είχε ως κύριο χαρακτηριστικό της μόνο την άσκηση συντονισμένης οικονομικής πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο και, άρα, όχι τη δημοκρατική νομιμοποίηση πολιτικών που δεν είχαν εκχωρηθεί έως τότε από τα κράτη. Το έλλειμμα νομιμοποίησης γίνεται περισσότερο αντιληπτό από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα, όταν η προοδευτική διεύρυνση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύτηκε από τη διαμόρφωση των κατάλληλων νομιμοποιητικών διαύλων, αυτονομημένων από τη λογική των κρατών.

Αυτή η ιστορική διάσταση του προβλήματος μεταφράζεται σε μία μη ομαλή μετάβαση από την output στην input νομιμοποίηση. Για πολύ καιρό, οι ευρωπαϊκές ηγεσίες είχαν επιλέξει να αγνοούν το ανέκαθεν υπαρκτό έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης των ευρωπαϊκών θεσμών, διότι η Ένωση γινόταν ευρύτερα αντιληπτή ως ένας αρκετά καλόβουλος, μολονότι γραφειοκρατικός, άγνωστος οργανισμός, ο οποίος, εντούτοις, είχε συμβάλει τα μέγιστα στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του ευρωπαίου πολίτη. Οι Ευρωπαίοι μπορεί να μην γνώριζαν, στην πλειοψηφία τους, τις περίπλοκες διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, ή να μην είχαν τη δυνατότητα να τις επηρεάσουν, αλλά κατανοούσαν ότι αρχικά η κοινή αγορά και στη συνέχεια η νομισματική ένωση είχαν θετικό αντίκτυπο, εδραίωναν την ειρήνη και την ευρωπαϊκή συνεργασία και αποτελούσαν την κινητήρια δύναμη για μία εποχή πρωτόγνωρης ευημερίας και οικονομικής ανάπτυξης. Δηλαδή, η Ένωση δεν διέθετε μεν νομιμοποίηση δια των θεσμών, διέθετε, όμως, νομιμοποίηση δια του αποτελέσματος. Είναι χαρακτηριστικό δε το γεγονός ότι το ΔΕΚ στην ιστορική απόφαση της ισογλυκόζης (138/1979) καταλήγει μόνο εκ του αποτελέσματος στο ζήτημα του σχεδιασμού ενός θεσμού (εν προκειμένω του Ε. Κοινοβουλίου) επιβάλλοντας τη διαβούλευση των υπολοίπων οργάνων με αυτό και λήψη υπόψη της συμβουλευτικής του γνώμης, από τη δημόσια αντίληψη της επίδοσης του εν λόγω θεσμού, μέσω της διαπίστωσης ότι το Κοινοβούλιο «αποτελεί την αντανάκλαση, έστω και περιορισμένη, στο επίπεδο της Κοινότητας, της θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής κατά την οποία οι λαοί μετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως».

ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΩΝ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ

Αν θέλουμε, επομένως να συμπυκνώσουμε σε ορισμένα στοιχεία το έλλειμμα νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτά είναι η ασαφής διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, η έλλειψη ενός πλήρως νομιμοποιημένου οργάνου που θα ασκεί τη νομοθετική εξουσία και τον αποτελεσματικό έλεγχο της εκτελεστικής, η αδιαφάνεια και η μυστικότητα που συνήθως χαρακτηρίζουν τη λειτουργία των ευρωπαϊκών οργάνων. Ειδικά, όμως στο πλαίσιο της Ευρωζώνης, δημοκρατικό έλλειμμα θα μπορούσε να χαρακτηρισθεί το φαινόμενο, εθνικές πολιτικές να έχουν αντίκτυπο στο εσωτερικό των άλλων κρατών μελών και οι οποίες, ενώ αφορούν ευρωπαϊκά ζητήματα, διεκπεραιώνονται σε εθνικό πλαίσιο, ενώ, ακόμη και αν ανάγονται σε επίπεδο Ε.Ε., εξαρτώνται από εθνικές (διμερείς ή πολυμερείς) διαπραγματεύσεις. Για παράδειγμα, οικονομικές ή δημοσιονομικές δραστηριότητες ενός κράτους μέλους έχουν νομισματικές συνέπειες σε ένα άλλο, παράγοντας για το τελευταίο κέρδος χωρίς προσπάθεια ή ζημία χωρίς ευθύνη (spill-over effects).

Με βάση την τεχνική λογική του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, το έλλειμμα νομιμοποίησης διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό. Εσωτερικό είναι το δημοκρατικό έλλειμμα που αφορά τις σχέσεις των οργάνων της Ε.Ε. μεταξύ τους, κατά την έκδοση των ενωσιακών πράξεων. Συνίσταται κατά κύριο λόγο στην ετεροβαρή σχέση μεταξύ των δύο νομιμοποιητικών διαύλων της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο από τη μία πλευρά, Ε. Κοινοβούλιο από την άλλη) και στην κατίσχυση της διακυβερνητικής έναντι της κοινοτικής αρχής, ως μεθόδου λήψης των αποφάσεων. Εξωτερικό είναι το έλλειμμα νομιμοποίησης που αφορά τις σχέσεις των κρατών και των λαών τους με την ίδια την Ένωση. Βασικά χαρακτηριστικά του αποτελούν η ποιότητα των πολιτικών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ομοσπονδιακή διαμόρφωση του συστήματος και ο τρόπος διασφάλισης της κρατικής κυριαρχίας σε ένα πλαίσιο που ως απώτατο σκοπό του έχει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Σε κάθε περίπτωση, βασική ιδέα πίσω και από τα δύο είδη ελλειμμάτων νομιμοποίησης αποτελεί η δομική ανακολουθία της μεταβίβασης ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από έχοντα δημοκρατική νομιμοποίηση εσωτερικά κρατικά όργανα σε αντίστοιχα κοινοτικά που δεν έχουν.

ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΈΛΛΕΙΜΜΑ:

ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Για τη διαπίστωση του εσωτερικού δημοκρατικού ελλείμματος παρίσταται, αρχικά, αναγκαία η διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο παράγονται οι νομοθετικές και μη πράξεις της Ε.Ε., η ψήφιση του ενωσιακού προϋπολογισμού και η αναθεώρηση των ιδρυτικών Συνθηκών. Στην Ε.Ε. εφαρμόζονται, κατά βάση δύο νομοθετικές διαδικασίες, η συνήθης και η ειδική. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία αποτελεί σχεδόν τον κανόνα στην έκδοση των νομοθετικών πράξεων και βασικό της γνώρισμα είναι η ενδυνάμωση της θέσης του Ε. Κοινοβουλίου στο όλο σύστημα της θεσμικής ισορροπίας που καθιερώνουν οι Συνθήκες, αφού με βάση την εν λόγω διαδικασία στο ΕΚ αναγνωρίζεται ένα γνήσιο δικαίωμα βέτο, το οποίο δεν μπορεί να παρακάμψει το Συμβούλιο ούτε με ομοφωνία. Η ροή της διαδικασίας ρυθμίζεται αναλυτικά στην ΣΛΕΕ 294. Προβλέπονται τέσσερα συνολικά στάδια, τα οποία μπορεί να διέλθει η όλη διαδικασία, για να ολοκληρωθεί η έκδοση της νομοθετικής πράξης. Τρία στάδια λαμβάνουν χώρα με τη μορφή «αναγνώσεων» και ένα με τη μορφή της επιτροπής συνδιαλλαγής. Η ειδική νομοθετική διαδικασία δεν συνιστά μία και ενιαία μορφή διαδικασίας, αλλά προσλαμβάνει ποικίλες μορφές. Κύριο, πάντων, χαρακτηριστικό της, αποτελεί η έκδοση της νομοθετικής πράξης από ένα και μόνο όργανο (το Συμβούλιο κατά κανόνα), ενώ το άλλο όργανο (το ΕΚ κατά κανόνα) απλά συμμετέχει κατά συγκεκριμένο τρόπο στη διαδικασία έκδοσης. Οι μορφές συμμετοχής του άλλου οργάνου προσλαμβάνουν κατά κανόνα τον τύπο της διαβούλευσης ή της σύμφωνης γνώμης. Σε κάθε περίπτωση πάντως η εκάστοτε εφαρμοστέα διάταξη ορίζει ρητά εάν πρόκειται για ειδική νομοθετική διαδικασία, καθώς και τη μορφή συμμετοχής του άλλου οργάνου.

Από τη σύγκριση των δύο διαδικασιών με ό,τι ισχύει στα περισσότερα ομοσπονδιακά μοντέλα διακυβέρνησης που εφαρμόζουν το δικαμεραλιστικό σύστημα εκπροσώπησης, γίνεται αντιληπτό ότι στη συνήθη νομοθετική διαδικασία απαιτείται πάντα διπλή πλειοψηφία Συμβουλίου και Κοινοβουλίου. Δεν υπάρχει, δηλαδή, κάποια κρίσιμη κατηγορία υποθέσεων που να ανήκει αποκλειστικά στο Κοινοβούλιο, με το Συμβούλιο να ενεργεί μόνο αναστέλλοντας προσωρινά τη διαδικασία, με το να αναπέμπει τα νομοσχέδια προς επαναψήφιση. Αντιθέτως, καθιερώνεται ένα σύστημα απόλυτης ισοτιμίας αρμοδιοτήτων μεταξύ Βουλής και Γερουσίας (π.χ. Ιταλία, Ελβετία), δηλαδή το Συμβούλιο μπορεί να παραλύσει τη διαδικασία μη ψηφίζοντας και αυτό την ενωσιακή πράξη. Για τις περιπτώσεις αυτές η ΣΛΕΕ 294 εισάγει ένα είδος μικτής επιτροπής (συνδιαλλαγής) αποτελούμενο από ισάριθμα μέλη των δύο νομοθετικών σωμάτων (Συμβουλίου και Κοινοβουλίου), με αποστολή την επίτευξη συμφωνίας επί κοινού σχεδίου (βλ. Γερμανία, Ελβετία). Περαιτέρω, δύναται να παρακαμφθεί εντελώς το ΕΚ, αν μέσα σε τρεις μήνες από τη διαβίβαση της θέσης του συμβουλίου επί της πρότασης της Επιτροπής, το ίδιο το ΕΚ δεν διατυπώσει καμία γνώμη διεξάγοντας σχετική ψηφοφορία (θετική ή απορριπτική). Στην περίπτωση δε που εφαρμόζεται η ειδική νομοθετική διαδικασία, οι πράξεις θεσπίζονται, συνήθως, μόνο με ομοφωνία του Συμβουλίου, χωρίς ουσιαστική συμμετοχή του Κοινοβουλίου, αφού στην περίπτωση μεν της διαβούλευσης η άποψη του ΕΚ δεν είναι δεσμευτική, στην περίπτωση δε της σύμφωνης γνώμης το ΕΚ δεν έχει τη δυνατότητα ουσιαστικής επεξεργασίας της νομοθετικής πρότασης του Συμβουλίου και υποβολής τροπολογιών.

Μπορούν να γίνουν δύο παρατηρήσεις που διαπερνούν τα δύο είδη νομοθετικής παραγωγής και επιτείνουν το έλλειμμα νομιμοποίησης. Η πρώτη αφορά τη διαπίστωση ότι το Ε. Κοινοβούλιο δεν έχει σε καμία περίπτωση αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας επί των κοινοτικών πράξεων. Αυτή ανήκει ως επί το πλείστον στην Επιτροπή, η οποία τη χάνει μόνο σε ειδικές περιπτώσεις που ορίζουν οι Συνθήκες (ΣΛΕΕ 289 παρ.4). Η δεύτερη αφορά τη νομική τεχνική επιμερισμού των αρμοδιοτήτων νομοθέτησης μεταξύ των οργάνων. Δεν πρόκειται, δηλαδή, περί μίας ολιστικής μηχανικής, η οποία θα παρείχε στο άμεσα νομιμοποιούμενο Κοινοβούλιο το τεκμήριο της αρμοδιότητας, αλλά περί μίας τεχνικής και λεπτομερειακής διατύπωσης νομικών βάσεων σχεδόν για κάθε κατηγορία πράξεων που έχει αποδοθεί στην Ένωση, βάσει του επιδιωκόμενου μέσω αυτής σκοπού. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, επί συρροής περισσότερων νομικών βάσεων για τη θέσπιση μίας πράξης που εξυπηρετεί περισσότερους από έναν ενωσιακούς σκοπούς, να τίθεται εκποδών το ΕΚ, δεδομένου ότι κατά νομολογιακή αρχή του ΔΕΕ, κατισχύει η ειδική αντί της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Ως εκ τούτου, επί συρροής περισσότερων βάσεων, καθεμία εκ των οποίων ορίζει και διαφορετική νομοθετική διαδικασία, προηγείται εκείνη που ορίζει την ειδική νομοθετική διαδικασία.

Στη διαδικασία νομοπαραγωγής εντάσσονται και οι μη νομοθετικές πράξεις, οι οποίες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Στη ΣΛΕΕ 291 παρ.1 γίνεται λόγος για τη δυνατότητα ανάθεσης στην Επιτροπή της εξουσίας έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης (κατ’εξουσιοδότηση πράξεις), σε αντιδιαστολή προς τις «εκτελεστικές πράξεις», οι οποίες προβλέπονται από την παρ.2, όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης. Οι πράξεις αυτές εκδίδονται από την Επιτροπή ή, σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες από το Συμβούλιο. Παρά το ότι για τις κατ’εξουσιοδότηση πράξεις προβλέπεται ανάκληση της εξουσιοδότησης ή διατύπωσης αντιρρήσεων από το ΕΚ ή το Συμβούλιο εντός της προθεσμίας που καθορίζει η νομοθετική πράξη, γεγονός είναι ότι προβλέπονται εξουσιοδοτήσεις αντί για νομοθετικές πράξεις σε πεδία καίριας πολιτικής σημασίας, όπως η πολιτική ανταγωνισμού. Βασικό δε ελάττωμα των εκτελεστικών πράξεων αποτελεί το ότι μπορεί να προβλέπονται και από μη νομοθετικές πράξεις της Ένωσης, δηλαδή κατ’εξουσιοδότηση πράξεις της Επιτροπής, με αποτέλεσμα να παρατηρείται μία ιδιότυπη μεταβίβαση νομοθετικής αρμοδιότητας στην Επιτροπή, χωρίς εμπλοκή του ΕΚ και του Συμβουλίου.

Ιδιαίτερες διαδικασίες ακολουθούνται κατά την ψήφιση του ενωσιακού προϋπολογισμού και την αναθεώρηση των Συνθηκών. Ως προς τον προϋπολογισμό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συναποτελούν τη «διπλή αρχή του προϋπολογισμού» (dual budgetary authority) και καταρτίζουν ετησίως τον ενωσιακό προϋπολογισμό σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 314. Παρόλα αυτά, αν παρέλθει άπρακτη προθεσμία 42 ημερών από τη διαβίβαση του σχεδίου προϋπολογισμού στο ΕΚ από το Συμβούλιο, ο προϋπολογισμός θεωρείται εκδοθείς, κατά παρέκκλιση του Κοινοβουλίου. Άλλωστε, ως προς τους ιδίους πόρους, η Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρεί την ομοφωνία εκ μέρους του Συμβουλίου για την υιοθέτηση της νομοθετικής πράξης που καθορίζει κάθε χρόνο τα βασικά στοιχεία και το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων, και κάνει ρητή αναφορά σε ειδική νομοθετική διαδικασία, με την οποία αποφασίζει το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο. Περαιτέρω, όταν αποφασίζονται μέσω κανονισμών σύμφωνα με ειδική νομοθετική εξουσία τα μέτρα εφαρμογής του συστήματος των ιδίων πόρων, απαιτείται, όχι απλώς διαβούλευση του Συμβουλίου με το Κοινοβούλιο, αλλά έγκριση του Κοινοβουλίου, όρος νομικά πιο ισχυρός συγκριτικά με την απλή διαβούλευση που παραπέμπει σε μη δεσμευτική γνώμη. Έτσι, δεδομένης της αποφασιστικότερης αρμοδιότητας που αποκτά το Κοινοβούλιο σε θέματα τουλάχιστον εφαρμογής του συστήματος των ιδίων πόρων, καλλιεργείται η πεποίθηση και η αισιοδοξία ότι αναβαθμίζεται σε κάποιον βαθμό ο ρόλος του Κοινοβουλίου στο συγκεκριμένο ζήτημα, αν και κατά γενική ομολογία πρόκειται για μία άτολμη μεταρρύθμιση ή πρωτοβουλία, εφόσον το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει το σύστημα των ιδίων πόρων ουσιαστικά δεν τροποποιείται και το Κοινοβούλιο παραμένει εκτός της διαδικασίας καθορισμού των επιμέρους κατηγοριών των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία συνεχίζει να αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο του Συμβουλίου. Η αξία αυτής της διαπίστωσης αποκτά μάλιστα ειδική σημασία, αν ληφθεί υπόψη ότι η αδύναμη εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα των εσόδων, όπου ο ρόλος του στην πραγματικότητα περιορίζεται σε μία απλή συμβουλή, βρίσκεται σε πλήρη αντιδιαστολή με ό,τι ισχύει ως προς το σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού, επί των οποίων η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει σημαντικά τις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου με την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών.

Βάσει της ΣΛΕΕ 312, προβλέπεται το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο που έχει πενταετή διάρκεια και αποτυπώνει τη μεσοπρόθεσμη προοπτική των δημοσιονομικών προοπτικών της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι γεγονός ότι, με το πέρασμα του χρόνου, κατέκτησε προοδευτικά έναν σημαντικότερο ρόλο ως προς την υιοθέτηση των δημοσιονομικών προοπτικών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας μάλιστα επιβεβαιώνει και κατακυρώνει αυτόν τον αυξανόμενο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εφόσον προβλέπει την έκδοση του κανονισμού που καθορίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο σύμφωνα με μία ειδική νομοθετική διαδικασία που απαιτεί την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, και όχι των ψηφισάντων. Ωστόσο, στην ίδια διαδικασία εμπλέκεται από κοινού με το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το οποίο καλείται να αποφασίσει ομόφωνα. Στο πλαίσιο μίας διευρυμένης Ευρώπης, η διατήρηση της ομοφωνίας για την έγκριση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου θέτει σοβαρούς κινδύνους «παράλυσης», οι οποίοι εντοπίζονται κυρίως σε δημοσιονομικό επίπεδο, όπου οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται εντός της ταχθείσης προθεσμίας προκειμένου να εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση της Ένωσης και των πολιτικών της, περιπλέκει σημαντικά τις μελλοντικές διαπραγματεύσεις επί του ζητήματος αυτού και αποδυναμώνει την παρότρυνση για δημοσιονομική συνεργασία μεταξύ των οργάνων.

Για την αναθεώρηση, τέλος των Συνθηκών, η ΣΕΕ 48 προβλέπει δύο διαδικασίες αναθεώρησης: τη συνήθη και την απλοποιημένη. Η διαφορά τους έγκειται στο ότι για θέματα εσωτερικών πολιτικών και δράσεων της Ένωσης (τρίτο μέρος ΣΛΕΕ), μπορούν να επέλθουν τροποποιήσεις χωρίς την παρεμβολή της Διάσκεψης των κρατών μελών, που απαιτεί η συνήθης αναθεωρητική διαδικασία, αλλά με ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο ρόλος του ΕΚ είναι παθητικός, καθώς προβλέπεται μόνο διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και όχι έγκριση (έστω με αυξημένη πλειοψηφία) του αναθεωρητικού προϊόντος. Συνεπέστερη με τη λογική του δικαμεραλιστικού-ομοσπονδιακού μοντέλου θα ήταν η ισότιμη συμμετοχή και του άμεσα νομιμοποιημένου οργάνου (ΕΚ) στη διαδικασία της αναθεώρησης, με την ταυτόχρονη μετατροπή της ομοφωνίας σε ειδική πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (βλ. Ιταλία, ΗΠΑ), εκτός, φυσικά, από τις περιπτώσεις εκείνες οι οποίες αποτελούν εκχώρηση περαιτέρω συνταγματικών αρμοδιοτήτων προς την Ε.Ε. για τις οποίες εμφανίζεται δικαιολογημένη η ομοφωνία του Ε. Συμβουλίου και ο αποκλεισμός του ΕΚ.

ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΟΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

Η εκπροσώπηση των πολιτών στο Κοινοβούλιο είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη με κρίσιμο μέγεθος τα κατ’ιδίαν κράτη μέλη και όχι τον συνολικό πληθυσμό της Ένωσης. Και αυτό γιατί κάθε χώρα μέλος δεν μπορεί να έχει λιγότερες από έξι (Κύπρος, Λουξεμβούργο, Μάλτα) και περισσότερες από ενενήντα έξι έδρες (Γερμανία). Η προβληματική της σύνθεσης του ΕΚ έγκειται στο ότι μαζί με την αρχή της ισότητας της ψήφου αναγνωρίζεται και για το ΕΚ (αντί μόνο για το Συμβούλιο) η αρχή της νομικής ισότητας των κρατών, βάσει της οποίας γίνονται δεκτές αποκλίσεις ως προς τη βαρύτητα της ψήφου μεταξύ, παραδείγματος χάριν, ενός Γερμανού και ενός Μαλτέζου ψηφοφόρου. Για το σχηματισμό δε κοινοβουλευτικής ομάδας εντός του ΕΚ απαιτείται ως πρόσθετη προϋπόθεση οι τουλάχιστον 25 ευρωβουλευτές να προέρχονται τουλάχιστον από το ¼ των κρατών μελών. Βασικότερο, ωστόσο, ελάττωμα αποτελεί η μη υλοποίηση της πρόβλεψης της ΣΛΕΕ 223 για κατάρτιση σχεδίου από το ΕΚ προς διεξαγωγή εκλογών κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη. Αντ’αυτού, κατά τη διαδικασία των ευρωεκλογών ισχύει ως τώρα η εκλογική νομοθεσία κάθε μεμονωμένου κράτους μέλους με διαφοροποιημένα όρια ηλικίας, όρια εισόδου στην Ευρωβουλή, εκλογικά συστήματα, ακόμα και διαφορετικούς λόγους έκπτωσης από το αξίωμα του ευρωβουλευτή, στοιχείο που παραδοσιακά ανήκει στο σκληρό πυρήνα της σύνθεσης του ΕΚ. Πολύ σημαντική κρίνεται, άλλωστε, η απουσία ενιαίων πανευρωπαϊκών λιστών υποψηφίων, τουλάχιστον όσων προορίζονται για το αξίωμα μέλους της Επιτροπής, αν εισαγόταν η αναγκαστική ιδιότητα του ευρωβουλευτή και για τα μέλη της Επιτροπής.

Αλλά και στο εγχείρημα πολιτικής διαμόρφωσης ενός ενιαίου ευρωπαϊκού δημοσίου χώρου, τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα δεν έχουν αρθεί στο ύψος των περιστάσεων. Συνιστούν χαλαρούς, μόνο, πολιτικούς σχηματισμούς, χωρίς αισθητή πολιτική παρουσία στο έδαφος κάθε κράτους μέλους. Στην ουσία αποτελούν συνομοσπονδίες εθνικών κομμάτων, κάτι που φαίνεται στον τρόπο διεξαγωγής του προεκλογικού αγώνα πριν τις ευρωεκλογές (εκπροσώπηση από τα επιμέρους εσωτερικά κόμματα). Ο στόχος για μία ομογενοποιημένη ευρωπαϊκή δημοκρατία με επικοινωνιακή αντιπαράθεση καθαρών πολιτικών προγραμμάτων και αυτόνομη σύλληψη των μακροπρόθεσμων συμφερόντων της Ε.Ε. (European Party Politics) βάλλεται, συνεχώς, από οριζόντιες δομές δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Το έλλειμμα νομιμοποίηση αποτυπώνεται και στις ατελείς αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου. Αρχικά, το ΕΚ δεν έχει τη δυνατότητα αυτόνομης θέσπισης του κανονισμού λειτουργίας του, δεδομένου ότι απαιτείται γνώμη της Επιτροπής και ομόφωνη έγκριση του Συμβουλίου. Επιπλέον, δεν υφίσταται κοινοβουλευτική αρχή, εξάρτηση, δηλαδή, της Επιτροπής, ως του εκτελεστικού οργάνου, από την πλειοψηφία του Κοινοβουλίου. Το παράδοξο, όμως, είναι το γεγονός ότι για την αποδοχή πρότασης δυσπιστίας σε βάρος της Επιτροπής απαιτείται αυστηρή διπλή πλειοψηφία του ΕΚ, πλειοψηφία, δηλαδή, του συνόλου των μελών, η οποία να αποτελεί ταυτόχρονα πλειοψηφία των 2/3 των ψηφισάντων. Συν τοις άλλοις, προβλέπεται συλλογική μόνο παραίτηση της Επιτροπής, κατόπιν υπερψήφισης της ψήφου δυσπιστίας, αντί να δίνεται η δυνατότητα στο ΕΚ για πρόταση ψήφου δυσπιστίας και κατά μεμονωμένων μελών της Επιτροπής.

ΑΛΛΟΙΩΣΗ ΑΡΧΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ

Στο σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο αναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων των ενωσιακών οργάνων γίνεται μόνο μέσω τροποποίησης των ιδρυτικών Συνθηκών. Ωστόσο, η Ένωση αποδέχεται τη σύναψη διοργανικών και παραενωσιακών συμφωνιών, με την αυστηρή υπόμνηση να μην θίγονται κοινοτικές αρμοδιότητες. Διοργανικές συμφωνίες καταρτίζονται μεταξύ των ενωσιακών οργάνων, κυρίως για τη θέση των βάσεων καλύτερης συνεργασίας στους τομείς που οι ίδιες οι Συνθήκες προβλέπουν αρμοδιότητες που απαιτούν τη σύμπραξη περισσότερων οργάνων. Ιστορικά, το ΕΚ έχει επιχειρήσει να αυξήσει την επιρροή του έναντι του Συμβουλίου ή της Επιτροπής σε τομείς όπου πράγματι κατείχε υποδεέστερο ρόλο (π.χ. προϋπολογισμός). Δεδομένου, όμως ότι δεν μπορεί να αυξήσει τις αρμοδιότητές του, χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών, συχνά καταλήγει να μην έχει διαπραγματευτική ισχύ (εμβαλωματική και αποσπασματική μόνο αύξηση ισχύος).

Οι παραενωσιακές συμφωνίες αποτελούν διακυβερνητικοί συμβιβασμοί μεταξύ των κρατών μελών σε τομείς που δεν έχουν παραχωρηθεί στην Ένωση. Διεξάγονται βάσει διμερών ή πολυμερών διαπραγματεύσεων και οδηγούν σε κατίσχυση της διακρατικής έναντι της κοινοτικής αρχής. Δημιουργείται πάντα το ερώτημα του αν προσβάλλουν ενωσιακές αρμοδιότητες, μέσω παράκαμψης των κοινοτικών οργάνων ή διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του (κλασικό παράδειγμα ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας ως προς την απόδοση νέου ρόλου στην Επιτροπή, κατά τη διαδικασία χορήγησης των πακέτων διάσωσης). Το σίγουρο, πάντως, είναι πως θα συνεχίσουν να απασχολούν τη σύγχρονη πραγματικότητα, τουλάχιστον για όσες αρμοδιότητες θα έπρεπε να είχαν παραχωρηθεί στην Ε.Ε. (βλ. συμφωνία με Τουρκία για προσφυγικό, συμφωνία ειδικού καθεστώτος με Μ. Βρετανία πριν το Brexit).

ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Στο πλαίσιο της Ένωσης διαπιστώνεται ένα ιδιότυπο σύστημα διασταύρωσης κοινοτικών λειτουργιών, όπου η σώρευση στο ίδιο όργανο (συνήθως, μη άμεσα νομιμοποιούμενο) διαφορετικών λειτουργιών, δεν εξυπηρετεί τον αμοιβαίο έλεγχο των οργάνων. Για παράδειγμα, το ΕΚ δεν έχει τη δυνατότητα να ασκεί εντατικό πολιτικό έλεγχο στο Συμβούλιο, όταν το τελευταίο ενεργεί εκτελεστικές αρμοδιότητες, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω. Δεν υπάρχει, δηλαδή, δυνατότητα πρότασης δυσπιστίας σε βάρος του, όπως σε βάρος της Επιτροπής, ενώ και η απάντηση του Συμβουλίου επί των ερωτημάτων που υποβάλλει το ΕΚ δεν επιβάλλεται εκ των Συνθηκών, αλλά με ιδία του Συμβουλίου αυτοδέσμευση. Ζήτημα ανακύπτει και από τη σώρευση εντός του Συμβουλίου διπλής ειδικής πλειοψηφίας κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (55% μελών και 65% πληθυσμού), αντί για την ορθολογικότερη κατανομή τους μεταξύ Συμβουλίου (εκπροσώπηση κρατών μελών) και Κοινοβουλίου (εκπροσώπηση πληθυσμού της Ένωσης).

Δείγματα του δημοκρατικού ελλείμματος αποτελούν και τα εμπόδια στην έμμεση νομιμοποίηση του συνόλου των μελών της Επιτροπής ως του κατ’εξοχήν εκτελεστικού οργάνου. Μολονότι, τόσο ο Πρόεδρος όσο και τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται ως σώμα σε ψήφο έγκρισης του ΕΚ (αφού προηγηθεί ακρόαση των υποψηφίων Επιτρόπων, που αποβλέπει στη στάθμιση των ικανοτήτων τους), ο χαρακτήρας της Επιτροπής ως πολιτικά αμιγούς κυβερνητικού οργάνου αλλοιώνεται στο στάδιο κατάρτισης των υπολοίπων, πλην του Προέδρου, υποψηφίων που προτείνονται, δεδομένου ότι κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα πρότασης ενός Επιτρόπου, η οποία και γίνεται αποδεκτή από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τον ήδη εκλεγέντα Πρόεδρο. Δημιουργείται ένα μικτό σύστημα, όπου μόνο για τον Πρόεδρο ισχύει η ελεύθερη εκλογή, η δέσμευση, δηλαδή, του Ε. Συμβουλίου στην πρόταση προς το ΕΚ υποψηφίου, λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών. Βάσει αυτής, από το 2014 και την ανάδειξη του Προέδρου Juncker, επιχειρήθηκαν για πρώτη φορά ο ορισμός υποψηφίων για το αξίωμα του Προέδρου από τα ίδια τα ευρωπαϊκά κόμματα και η μερική πολιτική αντιπαράθεση των υποψηφίων αυτών μεταξύ τους. Επιπλέον ανάχωμα στον αυτοπροσδιορισμό της Επιτροπής ως πολιτικού οργάνου συνιστά και η απαίτηση προσήλωσης των υποψηφίων Επιτρόπων στην ευρωπαϊκή ιδέα, με συνέπεια να μην δύναται κάποιος υποψήφιος να προέρχεται από ιδεολογικό χώρο που αντιμάχεται την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (ΣΕΕ 17 παρ.3).

ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ

Η αντίληψη για το έλλειμμα νομιμοποίησης της Ένωσης γίνεται πιο ξεκάθαρη, όταν η συζήτηση επικεντρώνεται στη νομισματική αρμοδιότητα και στο κατ’εξοχήν πλαίσιο άσκησης της, την Ευρωζώνη. Η δομική ασυνέπεια του συστήματος έγκειται στο ότι παρατηρείται σύγκρουση διαφορετικών επιπέδων νομιμοποίησης, παρά την αναγκαία σύνδεση ορισμένων αρμοδιοτήτων (οικονομικής και νομισματικής πολιτικής). Έτσι, λοιπόν, μολονότι η Ε.Ε. διατηρεί την ευθύνη για τη σταθερότητα των τιμών (μέσω της ΕΚΤ), η αρμοδιότητα για τη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ διατηρείται από τα κράτη μέλη. Επομένως, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών διενεργείται μόνο από το Ε. Συμβούλιο (ομόφωνη απόφαση) και το Eurogroup, όχι δε από το ΕΚ, δεδομένου ότι επηρεάζει η εμπεδωμένη πλέον διάκριση μεταξύ κρατών μελών χωρίς παρέκκλιση και κρατών με παρέκκλιση (μη μετεχόντων, δηλαδή, στη ζώνη του ευρώ). Το ΕΚ ενημερώνεται και συζητά, αλλά δεν μετέχει αποφασιστικά στο μηχανισμό λήψης των αποφάσεων. Δεν υφίσταται δε ούτε κοινοβουλευτική επιτροπή αρμόδια ειδικά για θέματα του ευρώ. Ακόμη, ο ρόλος της Επιτροπής είναι περιορισμένος ως προς τη διαμόρφωση των προγραμμάτων διάσωσης χωρών που αποτελούν κίνδυνο εκτροχιασμού της νομισματικής ένωσης, από τη στιγμή που περιορίζεται σε έναν ex post μόνο έλεγχο για το ότι οι όροι των πακέτων διάσωσης συμφωνούν με το κοινοτικό δίκαιο.

Γίνεται, άρα, αντιληπτό, ότι εφαρμόζεται η διακυβερνητική αρχή και οι συνεπαγόμενες αρχές της ομοφωνίας ή έστω της ειδικής πλειοψηφίας (π.χ. 85% του μετοχικού κεφαλαίου στους κόλπους του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας) για όλα τα όργανα που εμπλέκονται στη διαχείριση της οικονομικής πολιτικής της Ευρωζώνης. Ενδεικτικές είναι και οι σκέψεις του ΔΕΕ σε σειρά αποφάσεων που αφορούσαν τις αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων για το bail in των κυπριακών τραπεζών (C-8/2015, C-105/2015). Κρίθηκε ότι η Ευρωομάδα (Eurogroup) είναι φόρουμ συζητήσεων, σε υπουργικό επίπεδο, των αντιπροσώπων των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ και όχι όργανο που λαμβάνει αποφάσεις. Επισήμανε ότι, μολονότι προβλέπεται η συμμετοχή της Επιτροπής και της ΕΚΤ στις συνόδους της Ευρωομάδας, εντούτοις η Ευρωομάδα αποτελεί άτυπη σύνοδο των υπουργών των οικείων κρατών μελών. Ανέφερε ότι από κανένα στοιχείο δεν μπορούσε να συναχθεί ότι η Ευρωομάδα ελέγχεται από την Επιτροπή ή την ΕΚΤ, ούτε ότι ενεργεί ως εντολοδόχος των θεσμικών αυτών οργάνων. Καθόσον η Ευρωομάδα δεν μπορεί να θεωρηθεί όργανο λήψεως αποφάσεων, η δήλωσή της δεν δύναται να θεωρηθεί πράξη η οποία προορίζεται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων (αμιγώς πληροφοριακός χαρακτήρας). Υπενθύμισε, τέλος, πως ναι μεν η Συνθήκη για τον ΕΜΣ αναθέτει στην Επιτροπή και την ΕΚΤ ορισμένα καθήκοντα τα οποία σχετίζονται με την εφαρμογή των σκοπών που η εν λόγω Συνθήκη προβλέπει, πλην όμως, αφενός, τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή και στην ΕΚΤ στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΜΣ δεν παρέχουν ιδία εξουσία λήψεως αποφάσεων και, αφετέρου, οι ενέργειες των εν λόγω δύο οργάνων στο πλαίσιο της ως άνω Συνθήκης δεσμεύουν μόνον τον ΕΜΣ.

Δύο στοιχεία που προκαλούν περαιτέρω σύγχυση αφορούν τη σύνδεση κοινοτικών οργάνων με μη θεσμικά-εξωτερικά όργανα, και τη ρήτρα μη διάσωσης της ΣΛΕΕ 125 (non bail out clause). Ως προς το πρώτο, απόδειξη για το ότι η Ε.Ε. δεν έχει φθάσει σε επίπεδα αυτόνομης διαχείρισης των δημοσιονομικών κρίσεων των κρατών μελών συνιστά η πρόβλεψη, στο καταστατικό του ΕΜΣ, πως η συμμετοχή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου ανάγεται σε προϋπόθεση χορήγησης προγραμμάτων στήριξης. Επομένως, το ΔΝΤ νομιμοποιείται να επιβάλει οικονομικές πολιτικές, η συμβατότητα των οποίων με το ενωσιακό κεκτημένο βάλλεται πολλαπλώς. Η υποχρεωτική σύμπραξη του ΔΝΤ αποτελεί τον κύριο λόγο, εξαιτίας του οποίου υπερχρεωμένες χώρες, όπως η Ελλάδα, δεν μπορούν να διαπραγματευτούν αυτόνομα με την Ευρωζώνη τους όρους των πακέτων διάσωσης, σε ένα πιο αναπτυξιακό πλαίσιο. Ως προς το δεύτερο, η ΣΛΕΕ 125 αποτελεί, κατά κάποιον τρόπο, τη δικλείδα ασφαλείας για τη μη αναγωγή των δημοσιονομικών πολιτικών σε κοινοτικό επίπεδο. Βάσει αυτής, απαγορεύεται η, μερική έστω, αμοιβαιοποίηση των επιμέρους εθνικών χρεών, η νομισματική χρηματοδότηση των κρατικών προϋπολογισμών και η προοπτική της έκδοσης ευρωομολόγων (Eurobonds). H διάσωση δεν θα είναι ποτέ αυτοματοποιημένη (αναγόμενη σε αυτόνομο κοινοτικό επίπεδο), αλλά θα επιτρέπεται μόνο οικεία τη βουλήσει και βάσει αυστηρών όρων (conditionality).

Άρα, η Ε.Ε. είναι απονομιμοποιημένη και σε ένα δεύτερο επίπεδο, αυτό του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Πράγματι η επιβολή της υποχρέωσης για συγκεκριμένες δημοσιονομικές πολιτικές σε ορισμένα κράτη και η συνεπαγόμενη οικονομική βοήθειά προς αυτά δεν νομιμοποιούνται σε κοινοτικό επίπεδο, κυρίως ως προς τον έλεγχο του αποτελέσματος που παράγουν οι εν λόγω πολιτικές. Η εμμονή στη διακυβερνητική μέθοδο παρουσιάζει το μίγμα της επιβαλλόμενης οικονομικής πολιτικής προς το υποψήφιο για διάσωση κράτος μέλος ως μονόδρομο. Τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να αποφύγουν την υποψία ότι απλώς συγκατατίθενται σε προειλημμένες αποφάσεις, ότι δηλαδή, τις εφαρμόζουν αδιαμαρτύρητα. Η δημοκρατική επιταγή για έκφραση εναλλακτικών λύσεων σε ένα καθεστώς αλληλεξαρτώμενων οικονομιών μπορεί να βρει θεσμική έκφραση μόνο σε επίπεδο Ε. Κοινοβουλίου. Αντ’αυτού, παρατηρείται το στρεβλό, για τα δημοκρατικά δεδομένα, φαινόμενο, οι πολίτες του ενός κράτους (π.χ. Ελλάδα) να μην έχουν τη δυνατότητα να επηρεάσουν τις εσωτερικές εκλογές σε ένα άλλο (π.χ. Γερμανία), μολονότι γνωρίζουν, ότι το αποτέλεσμα των εκλογών αυτών θα επηρεάσει άμεσα τη ζωή τους. Εκτός όλων αυτών, από τη ΣΛΕΕ 121 παρ. 3 και 4, προκύπτει πως το ΕΚ δεν είναι εξοπλισμένο με καμία αποτελεσματική ανάμειξη στην υιοθέτηση των μέτρων της πολυμερούς εποπτείας (αποκλειστική αρμοδιότητα Συμβουλίου και Επιτροπής). Ως εκ τούτου, ούτε τα εθνικά κοινοβούλια (μέσω της COSAC, της διάσκεψης, δηλαδή, των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων των εθνικών κοινοβουλίων) συμμετέχουν σε αυτόν τον οικονομικό διάλογο, παρά το ότι είναι αυτά που τελικά θα αποφασίσουν τον τρόπο συμμόρφωσης στις συστάσεις του Συμβουλίου.

Μιλώντας με πιο οικονομικούς όρους, στη φάση διαμόρφωσης της Ευρωζώνης είχαν προταθεί δύο θεωρίες νομιμοποίησης (όπου «νομιμοποίηση» σημαίνει πόσο αποδεκτό είναι κάτι από ηθική, νομική και πολιτική άποψη). Από τη μία πλευρά, έχουμε εκείνες σύμφωνα με τις οποίες η αποδοτική παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών, η προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας και η ελευθερία επιλογής στην αγορά είναι επαρκείς προϋποθέσεις αποδεκτότητας και πολιτικής δικαιολόγησης, με την προϋπόθεση να υπάρχει εγγύηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οι πολιτικοί ηγέτες να επιλέγονται περιοδικά με εκλογές. Αυτές οι οικονομικές και μινιμαλιστικές αντιλήψεις της νομιμοποίησης συνδέονται με τον οικονομολόγο Γιόζεφ Σουμπέτερ. Από την άλλη πλευρά, έχουμε τις θεωρίες νομιμοποίησης, σύμφωνα με τις οποίες η κανονιστική δικαιολόγηση της πολιτικής εξουσίας, και μακροπρόθεσμα επίσης της αντικειμενικής αποδεκτότητας, απαιτούν ηθικοπολιτικά νοήματα που είναι σημαντικά για εμάς: ανθρώπινη ανάπτυξη, κοινωνική δικαιοσύνη και ενεργό συμμετοχή των πολιτών στις δημοκρατικές πρακτικές. Αυτές οι θεωρίες δύσκολά μπορούν να συγκεντρωθούν σε μία ομάδα, αλλά ένας στοχαστής που έχει συνεισφέρει σημαντικά στη διαμόρφωσή τους είναι ο Γερμανός φιλόσοφος Γιούργκεν Χάμπερμας.

Η Ευρωζώνη έχει θεμελιωθεί πάνω στην πρώτη ερμηνεία. Η ΕΚΤ καθορίζει τα επιτόκια, επιδιώκοντας χαμηλό πληθωρισμό. Καμία άλλη κοινή οικονομική πολιτική δεν θεωρείται απαραίτητη. Οι προσδοκίες που απορρέουν από την αφηρημένη θεωρία είναι ότι αν τα επίπεδα των τιμών διατηρηθούν σταθερά, αυτό είναι αρκετό, ώστε τα επίπεδα των εισοδημάτων σε όλη την Ευρώπη να εξισορροπηθούν μακροπρόθεσμα. Αυτή η ιδέα βασίζεται σε κλασικά μακροοικονομικά μοντέλα που αναπτύχθηκαν τη δεκαετία του 1970, σύμφωνα με τα οποία η τέλεια γνώση του μέλλοντος από την πλευρά των πρακτόρων της αγοράς και οι ορθολογικές προσδοκίες τους με βάση αυτήν τη γνώση αναπόφευκτα εξουδετερώνουν όλες τις επιπτώσεις της δημόσιας οικονομικής πολιτικής. Το μόνο που μπορούν να επιτύχουν οι ενεργές οικονομικές πολιτικές είναι να επιφέρουν υψηλότερο πληθωρισμό, κάτι που αποτελεί ανεπιθύμητη έκβαση. Το νεοφιλελεύθερο δόγμα χαρακτηρίζεται, επίσης, από έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στους πολιτικούς, που θεωρείται ότι προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν τα δικά τους οφέλη, και ότι δεν διστάζουν να προκαλέσουν αφύσικους οικονομικούς κύκλους δημιουργώντας πληθωρισμό, αν αυτό θα τους βοηθούσε να επανεκλεγούν. Γι’αυτό το λόγο, θα πρέπει να δένονται τα χέρια τους με κανόνες που θα αποτρέψουν τις πληθωριστικές πολιτικές. Οι αγορές, που είναι απαλλαγμένες από εξωτερικές παρεμβολές, είναι εκείνες που μεγιστοποιούν καλύτερα τη συνολική παραγωγή, με την προϋπόθεση να μπορούν να λειτουργούν σε όρια σταθερών και προβλέψιμων κανόνων και θεσμών. Η πολιτική επιδοκιμασία των πολιτών καθορίζεται από τα υλικά αποτελέσματα, και τα οικονομικά οφέλη αποτελούν επαρκή δικαιολόγηση για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η δεύτερη ερμηνεία είναι επικριτική απέναντι στις ιδρυτικές Συνθήκες και την ΟΝΕ, αλλά αγνωστικιστική σε σχέση με την οικονομική θεωρία. Δεν παίρνει θέση ως προς το αν είναι σωστή η νεοφιλελεύθερη οικονομική θεωρία, αλλά τονίζει ευρύτερα ζητήματα νομιμοποίησης που συνδέονται με την κοινότητα και τη δημοκρατία. Το κεντρικό επιχείρημα είναι ότι τα υλικά οφέλη των ελεύθερων αγορών και της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης μπορεί να είναι υπαρκτά, αλλά δεν είναι τα μόνα που έχουν σημασία. Η τεχνοκρατική φύση των θεσμών της Ε.Ε. και η απομόνωση της ΕΚΤ από την πολιτική (ορθοφιλελευθερισμός) είναι προβληματικά στοιχεία από την άποψη της δημοκρατίας. Είναι αμφίβολο αν η Ε.Ε., όπως είναι σήμερα, μπορεί να προσφέρει το ίδιο πλαίσιο με τα εθνικά κράτη για την ευημερία των πολιτών. Τα κριτήρια σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ (χαμηλός πληθωρισμός, αυστηρά ανώτατα όρια στα ελλείμματα προϋπολογισμού και στη συσσώρευση χρέους) είναι σε πολλές περιπτώσεις αποπληθωριστικά, μειώνοντας ουσιαστικά τη ζήτηση σε όλη την Ευρώπη και όχι μόνο στην Ευρωζώνη. Η ανεπαρκής ζήτηση οδηγεί σε χαμηλότερες πωλήσεις και κέρδη, κάτι που αποθαρρύνει περαιτέρω τις μελλοντικές επενδύσεις. Τα χαμηλά επίπεδα των τελευταίων μειώνουν τόσο τη μελλοντική παραγωγική ικανότητα όσο και τη ζήτηση σε όλα τα δυνητικά επίπεδα παραγωγής. Οι αποπληθωριστικές οικονομικές εξελίξεις αυξάνουν, επίσης, την ευπάθεια σε μεγαλύτερες κρίσεις και σε πιο απότομους οικονομικούς κύκλους. Σε έναν κόσμο στον οποίο λειτουργούν ταυτόχρονα πολλοί αλληλοσυγκρουόμενοι μηχανισμοί και διαδικασίες που αυξομειώνονται με διαφορετικούς, μη συγχρονισμένους, ρυθμούς, επηρεάζουν την οικονομική βιωσιμότητα της ΟΝΕ, στα όρια της κατάρρευσης. Τελικά, οι ανισότητες στις σχέσεις εμπορίου και χρηματοδότησης μέσα στην κοινή αγορά δεν μπορούν να εξομαλυνθούν, χωρίς μία κοινή πολιτική κοινότητα, με παρεμφερείς λειτουργίες κράτους.

ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΈΛΛΕΙΜΜΑ:

ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Επισημάνθηκε στην αρχή του παρόντος ότι το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζεται εναργέστερα από το επίπεδο κατοχύρωσης των πολιτικών δικαιωμάτων, τόσο από τις ιδρυτικές Συνθήκες όσο και από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Μία πρώτη διαπίστωση αφορά το περιορισμένο των συμμετοχικών δικαιωμάτων. Η δυνατότητα (νομοθετική πρωτοβουλία θα λέγαμε) ενός εκατομμυρίου πολιτών της Ε.Ε. να καλούν την Επιτροπή να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων που οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται η έκδοση νομικής πράξης, καθίσταται εξόχως δυσλειτουργική στην εφαρμογή της, από τη στιγμή που οι πολίτες πρέπει να προέρχονται από σημαντικό αριθμό κρατών μελών (τουλάχιστον 9) και μάλιστα κατά πληθυσμιακή αναλογία. Για παράδειγμα, ήδη με Κανονισμό έχει υπολογιστεί ότι για την Ελλάδα απαιτούνται 16.500 ψήφοι, ενώ για τη Γερμανία 74.250. Δεν προβλέπονται δε συμμετοχικοί θεσμοί που θα προσιδίαζαν σε μορφές ευρωπαϊκών δημοψηφισμάτων ή δικαιωμάτων λαϊκής αρνησικυρίας, με τις ευρωπαϊκές πολιτικές ηγεσίες να διατηρούν ένα ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας κατά το στάδιο διαμόρφωσης των συγκεκριμένων θεσμών (π.χ. προληπτικός έλεγχος από το ΔΕΕ, εισαγωγή διαφορετικών δημοψηφισματικών επιπέδων, κατά το πρότυπο της Ελβετίας-ομοσπονδία, καντόνια, δήμοι-, κυρίως όταν τα αποτελέσματα μίας κοινοτικής δραστηριότητας παρουσιάζουν σοβαρές αποκλίσεις σε διάφορα κράτη μέλη ή ομάδες κρατών μελών).

Ως προς το θεμελιώδες δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις ευρωεκλογές, δεν αρκεί που δεν εφαρμόζεται μία ενιαία διαδικασία για όλα τα κράτη μέλη. Βάσει της ΣΛΕΕ 22 προβλέπεται η δυνατότητα εισαγωγής παρεκκλίσεων, ακόμα και στο πλαίσιο ενός κράτους μέλους, στην τήρηση των ίδιων όρων για τη συμμετοχή ημεδαπών και πολιτών άλλων κρατών μελών στη διαδικασία των ευρωεκλογών. Με βάση αυτήν την πρόβλεψη, έχουν εισαχθεί στην κοινοτική νομοθεσία δύο Οδηγίες. Η Οδηγία 94/80/ΕΚ επιτρέπει την εισαγωγή εξαιρέσεων σε περίπτωση που το ποσοστό των πολιτών της Ένωσης, που κατοικούν σε ένα κράτος μέλος και βρίσκονται σε ηλικία ψήφου χωρίς να έχουν την ιθαγένειά του, υπερβαίνει το 20% του συνόλου των εκλογέων. Αντιστοίχως, η Οδηγία 93/109/ΕΚ επιτρέπει στα κράτη μέλη, στην ως άνω περίπτωση να επιφυλάσσουν το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις ευρωεκλογές στους μη υπηκόους εκείνους, που κατοικούν σε αυτό επί μία ελάχιστη χρονική περίοδο, η οποία δεν μπορεί όμως να υπερβαίνει τα πέντε έτη για τους εκλογείς και τα δέκα έτη για τους εκλόγιμους. Μέχρι στιγμής, χρήση των Οδηγιών έχει κάνει το Λουξεμβούργο.

Ακολούθως, θα σταθούμε σε άλλα δύο σημαντικά δικαιώματα διαδικασίας, το δικαίωμα αναφοράς στο ΕΚ και έγγραφης επικοινωνίας με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά όργανα (ΣΛΕΕ 24,227,228, ΧΘΔ 41,43,44), και το δικαίωμα πρόσβασης στα επίσημα έγγραφα των οργάνων(ΣΛΕΕ 15, ΧΘΔ 42). Σχετικά με το πρώτο, αρμόδια να εξετάσει τις αναφορές και τις καταγγελίες που κατατίθενται (ατομικά ή συλλογικά) στο ΕΚ είναι η Επιτροπή Αναφορών του Κοινοβουλίου. Ενώ η πράξη της Επιτροπής Αναφορών, που κρίνει το παραδεκτό ή μη των καταγγελιών (ότι αφορούν άμεσα του υποβάλλοντα και εμπίπτουν στους τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης), ελέγχεται δικαστικά ως παράγουσα έννομες συνέπειες, το εάν το Κοινοβούλιο θα δώσει συνέχεια στη Διερεύνηση της καταγγελίας, επαφίεται στην πολιτικής φύσης διακριτική του ευχέρεια. Επιπλέον, τα υπόλοιπα ενωσιακά όργανα δεν υποχρεούνται ευθέως σε απάντηση στο διοικούμενο. Η υποχρέωση αυτή συνάγεται από το άρθρο 41 παρ.1 στοιχείο γ του Χάρτη, περί υποχρέωσης της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της, και επομένως τυχόν παράλειψη απόκρισης του κοινοτικού οργάνου συνιστά αιτιολογική βάση για εις βάρος του καταγγελία στο Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή ή και προσφυγή ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαιοδοτικών οργάνων.

Σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα επίσημα έγγραφα των οργάνων, σύμφωνα με τον Κανονισμό 1049/2001, το δικαίωμα πρόσβασης αναφέρεται όχι μόνο σε έγγραφα που συντάσσονται από το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή, αλλά και σε έγγραφα που παραλαμβάνονται από τα όργανα αυτά και βρίσκονται στην κατοχή τους, στα πληροφοριακά στοιχεία που περιέχονται στα έγγραφα αυτά, και στα υπομνήματα που κατατίθενται από κράτος μέλος στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως ενώπιον του ΔΕΕ. Ωστόσο, περιορισμένη πρόσβαση επιτρέπεται με βάση τον Κανονισμό σε ορισμένα έγγραφα, είτε λόγω του ευαίσθητου περιεχομένου τους, είτε επειδή η γνωστοποίησή τους θα προσέβαλε το δημόσιο συμφέρον, την ιδιωτική ζωή και ακεραιότητα του ατόμου, εμπορικά συμφέροντα, δικαστικές ή ελεγκτικές διαδικασίες των κοινοτικών οργάνων (π.χ. έλεγχοι της Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων και της συγκέντρωσης επιχειρήσεων), το δημόσιο συμφέρον στον τομέα των διεθνών σχέσεων ή την ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων. Τέλος, όσον αφορά το Χάρτη και το πεδίο εφαρμογής του, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, βάσει του άρθρου 51, δεν γίνεται δεκτή μία άμεση τριτενέργεια των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων στο πλαίσιο δικών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, αλλά μόνο μία έμμεση, μέσω της προσφυγής κατά του κράτους ενώπιον του ΔΕΕ, βασισμένη στη διαπίστωση ότι η χώρα, μέσω των εσωτερικών της οργάνων (ακόμα και δικαστικών), δεν τήρησε, ενώ όφειλε, ίσες αποστάσεις, μεταξύ των ιδιωτών, κατά το στάδιο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Έτσι, η δυνατότητα και για άμεση τριτενέργεια προβάλλει ως μία δικαιοπολιτική ανάγκη στη φάση της περαιτέρω ομοσπονδιοποίησης της Ε.Ε..

ΜΟΡΦΕΣ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Έχει αναφερθεί και ανωτέρω, πως βασικότερη απόρροια της επιταγής της ΣΕΕ 1, ότι οι αποφάσεις στα πλαίσια της Ένωσης λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες, αποτελεί η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Αυτή η γενική αρχή συγκεκριμενοποιείται στη ΣΕΕ 5 παρ.3, κατά την οποία «στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν, όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης». Αναγνωρίζεται δε στα εθνικά κοινοβούλια η αρμοδιότητα εφαρμογής της εν λόγω αρχής. H διαπίστωση αυτή έρχεται σταδιακά να καλύψει μία ιστορική περίοδο που συμπυκνωνόταν στη λεγόμενη περί «αποκοινοβουλευτικοποίησης» αντίληψη (deparliamentarization), σύμφωνα με την οποία η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ανέδειξε ορισμένες κοινές θεσμικές τάσεις στη λειτουργία των εθνικών κοινοβουλευτικών συστημάτων που συνίστανται: α) στην περαιτέρω ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και της γραφειοκρατίας με την άμεση συμμετοχή της στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, τόσο σε επίπεδο τυπικής αρμοδιότητας όσο και μέσων πολιτικής, και β) στην περαιτέρω περιθωριοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων, τόσο τυπικά, μέσω της εκχώρησης και συνάσκησης ευρέος φάσματος αρμοδιοτήτων στο ενωσιακό επίπεδο, όσο και πολιτικά στο μέτρο που οι κυβερνήσεις και εθνικές διοικήσεις κυριαρχούν στο ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων και στο πλέγμα των προδιαπραγματευτικών οργάνων και βαθμίδων που το συγκροτούν (committee governance).

Η αρχή, επομένως, της επικουρικότητας, παρέχει τη δυνατότητα στα εθνικά κοινοβούλια να παρεμβαίνουν ευθέως στην κοινοτική νομοπαρασκευαστική διαδικασία μέσω του συστήματος «έγκαιρης προειδοποίησης». Συγκεκριμένα, κάθε κοινοβούλιο μπορεί, εντός του διαστήματος των οκτώ εβδομάδων από τη διαβίβαση ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει «αιτιολογημένη γνώμη» προς τα όργανα της Ε.Ε., όπου θεμελιώνονται οι λόγοι για τους οποίους το σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Εάν οι αρνητικές γνώμες αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο, τουλάχιστον, του συνόλου των ψήφων που έχουν τα κοινοβούλια (κάθε κοινοβούλιο διαθέτει δύο ψήφους, ενώ σε σύστημα δύο βουλών μία ψήφο), το σχέδιο επανεξετάζεται. Το αρμόδιο κοινοτικό όργανο αιτιολογεί την απόφασή του να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο. Στην περίπτωση που εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία και οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν την απλή πλειοψηφία των ψήφων των κοινοβουλίων, το σχέδιο επανεξετάζεται από την Επιτροπή. Αν αυτή αποφασίσει να διατηρήσει την πρότασή της, τότε οι αιτιολογημένες γνώμες διαβιβάζονται στον ενωσιακό νομοθέτη. Ο τελευταίος μπορεί με την πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου (55%) ή την πλειοψηφία των ψηφισάντων στο ΕΚ να αναστείλει τη νομοθετική διαδικασία. Τέλος, παρέχεται η δυνατότητα στα εθνικά κοινοβούλια να προκαλούν προσφυγή του κράτους στο ΔΕΕ για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, η οποία κατατίθεται από το κράτος μέλος, εξ ονόματος του κοινοβουλίου.

Η ανάλυση του όλου συστήματος οδηγεί στις εξής παρατηρήσεις: πρώτον, δεν προβλέπεται για κάθε κοινοβούλιο ένα γνήσιο δικαίωμα αρνησικυρίας, στο βαθμό που στον ίδιο τον πυρήνα της αρχής της επικουρικότητας γίνεται λόγος για δυνατότητα ή μη κάθε κράτους μέλους προς επίτευξη των στόχων της προβλεπόμενης δράσης. Κράτος, δηλαδή, που αποδεδειγμένα μπορεί με ίδια μέσα να εκπληρώσει το σκοπό, είναι αναγκασμένο να αποδεχθεί τη υποκατάσταση από την Ε.Ε., επειδή τα υπόλοιπα δεν μπορούν. Εκτός, αυτού δεν έχει θεσμοθετηθεί μία διαδικασία άμεσης υπαγωγής των Επιτρόπων σε εθνικό κοινοβουλευτικό έλεγχο (π.χ. από τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων). Ακολούθως, από τον έλεγχο επικουρικότητας φαίνεται να αποκλείονται τα στοιχεία αναλογικότητας. Με άλλα λόγια, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν λόγο σχετικά με το ερώτημα της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ε.Ε. (ποιος πρέπει να παρέμβει), όχι όμως και στο ερώτημα ποια πρέπει να είναι η μορφή, η φύση και η έκταση της κοινοτικής παρέμβασης.

Στο επίπεδο ελέγχου των εκτελεστικών πράξεων της Επιτροπής, συνήθως, παρεμβαίνουν τα κράτη μέλη μέσω επιτροπών αποτελούμενων από εθνικούς υπαλλήλους (Επιτροπολογία). Η Επιτροπή υποστηρίζεται από μία επιτροπή που αποτελείται από κρατικούς εκπροσώπους και προεδρεύεται από ένα μέλος της Επιτροπής. Προβλέπονται δε δύο διαδικασίες με τις οποίες ολοκληρώνεται η έκδοση των εκτελεστικών πράξεων: η συμβουλευτική διαδικασία και η διαδικασία της εξέτασης. Η συμβουλευτική διαδικασία έχει επικουρικό χαρακτήρα, δηλαδή εφαρμόζεται όταν δεν προβλέπεται προσφυγή στη διαδικασία εξέτασης. Μία επιτροπή προσφυγών επιλύει τα αναφυόμενα προβλήματα ως προς την επιλογή και γενικά τη λειτουργία των συγκεκριμένων διαδικασιών. Γενικά, πρόκειται για ακόμα μία περίπτωση διακυβερνητικής λογικής και, μάλιστα, σε τομείς που απαιτούν ενιαία εκτέλεση και εφαρμογή (από τη στιγμή που οι εκτελεστικές πράξεις προβλέπονται από νομοθετικές πράξεις της Ένωσης, αφορούν, επομένως, αποκλειστικές της Ένωσης αρμοδιότητες). Πιο κοντά στη λογική του συστήματος, επομένως, θα ήταν να έχει τη συνολική εποπτεία ελέγχου το ίδιο το ΕΚ, όπως, εξάλλου, συμβαίνει και με τις κατ’εξουσιοδότηση πράξεις.

ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΚΑΙ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΕΣ ΑΝΑΛΟΓΙΕΣ

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα παρουσιάζει, σίγουρα, αναλογίες ομοσπονδιακής οργάνωσης. Αναφέρθηκε πιο πάνω, με τα παραδείγματα ποιων ομοσπονδιακών κρατών προσιδιάζουν οι δομές του. Σε κάθε περίπτωση, στοιχεία μια τέτοιας διαμόρφωσης αποτελούν η διττή νομιμοποίηση, οι αρχές της υπεροχής και άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου, οι κανόνες διαπερατότητας-επικοινωνίας των διαφορετικών συνταγματικών επιπέδων στο πλαίσιο του πολυεπίπεδου συνταγματισμού (συνταγματική ταυτότητα, συνταγματικός πλουραλισμός), καθώς και η λειτουργική υποκατάσταση των εθνικών διοικήσεων, όταν εφαρμόζουν την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Παρόλα αυτά, στο πλαίσιο των δοτών αρμοδιοτήτων, η Ε.Ε. συνιστά μία λειτουργική ομοσπονδία ειδικών. Πλησιάζει τη μορφή της συναινετικής συνομοσπονδίας (αρχή ομοφωνίας σε πολλούς τομείς), ή, ακόμη, και αυτή του εκτελεστικού φεντεραλισμού, σύμφωνα με τον οποίο παρατηρείται η μετάθεση των προβλημάτων και των αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δίχως αντίστοιχη μεταφορά του εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου σε συγκρίσιμο ενωσιακό πλαίσιο. Σε κάθε περίπτωση, επιχειρείται η εμπέδωση ενός είδους διπλής λαϊκής κυριαρχίας (πολίτες της Ένωσης και πολίτες των κρατών μελών), χωρίς, όμως, ισότιμους νομιμοποιητικούς διαύλους.

Οι μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων αντιμετωπίζονται κατ’εξοχήν στο πλαίσιο συμμετοχής σε διακρατικούς μηχανισμούς (διακυβερνητική αρχή), αντί να εξελίσσουν το πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης (κοινοτική αρχή). Επομένως, παρατηρείται η κατίσχυση της πρώτης επί της δεύτερης. Η διακυβερνητική αρχή συνεπάγεται αδιαφάνεια, ανυπαρξία λογοδοσίας, βραχυπρόθεσμη στοχοθεσία, διμερείς ή πολυμερείς διαπραγματεύσεις, δηλαδή μη αυτόματη θέση σε κίνηση διαδικασιών που αποδεικνύονται αναγκαίες για το μέλλον της Ένωσης (π.χ. όταν διακινδύνευση της νομισματικής σταθερότητας), ειδικές πλειοψηφίες ή ομοφωνία, μη πρόσβαση σε έγγραφα και, πάντως, νομιμοποίηση με εθνικούς όρους για ενωσιακά ζητήματα. Στον αντίποδα, η κοινοτική αρχή προσφέρεται λόγω της σύλληψης των μακροπρόθεσμων συμφερόντων της Ε.Ε., της απλής πλειοψηφίας, των πολιτικών ζυμώσεων και, προπαντός, της αυτοτελούς κοινοτικής νομιμοποίησης. Ως αποτέλεσμα αυτής της σύγκρουσης, διαπιστώνεται και αντιπαράθεση διαφορετικών επιπέδων νομιμοποίησης, λόγω της αναγκαίας σύνδεσης ορισμένων αρμοδιοτήτων (π.χ. οικονομική vs νομισματική αρμοδιότητα, EΜΣ vs ΕΚΤ, ΔΕΕ Pringle vs ΔΕΕ Gauweiler).

Χαρακτηριστικά που δύσκολα παρατηρούνται σε άλλα ομοσπονδιακά μοντέλα αφορούν στον κοινοτικό προϋπολογισμό, στον καταστατικό σκοπό της ΕΚΤ και στην αναστολή δικαιωμάτων ψήφου στα αντιπροσωπευτικά όργανα. Αρχικά, ένας ομοσπονδιακός προϋπολογισμός θεωρείται ως ο κύριος μηχανισμός αναδιανομής του ομοσπονδιακού πλεονάσματος μεταξύ των ομόσπονδων οντοτήτων. Το βάρος δε πέφτει στα λιγότερο «προνομιούχα» από οικονομική σκοπιά ομόσπονδα κρατίδια. Αντιθέτως, σε επίπεδο Ένωσης ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν αντιπροσωπεύει σε καμία περίπτωση το συνολικό πλούτο που παράγεται στα πλαίσια της κοινής αγοράς (δεδομένου ότι αποτελεί μόλις το 1% σε σχέση με το συνολικό ΑΕΠ), με αποτέλεσμα να αναπαράγονται οι κλειδωμένες ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον, η ΕΚΤ διοικείται με βάση τη συμμετοχή κάθε κράτους μέλους στο κοινοτικό ΑΕΠ και πάντως όχι με βάση την αρχή της θεσμικής-τυπικής ισοτιμίας των κρατών μελών. Ο καταστατικός σκοπός της είναι η σταθερότητα των τιμών, δηλαδή η αντιπληθωριστική πολιτική-ούτε καν η πλήρης απασχόληση που είναι καταστατικός σκοπός της Ομοσπονδιακής Τράπεζας των ΗΠΑ. Αυτό είναι ιδιαίτερα κρίσιμο όταν ασκείται ενιαία νομισματική-αντιπληθωριστική πολιτική σε μία ενιαία νομισματική ζώνη, στην οποία όμως τα κράτη μέλη κινούνται σε διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας, απασχόλησης, φορολογικής και επενδυτικής ελκυστικότητας, κόστους χρήματος και χρηματοπιστωτικής ασφάλειας. Τέλος, προβλέπεται από τις Συνθήκες η αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου ενός κράτους στα ενωσιακά όργανα που λειτουργούν διακυβερνητικά (με αποτέλεσμα την παραγωγή μη νομιμοποιημένων ουσιαστικά αποφάσεων) ως κύρωση για την παραβίαση υποχρεώσεων εκ της συμμετοχής του κράτους στην Ε.Ε. (βλ. καταστατικό ΕΜΣ), κάτι που δύσκολα μπορεί να γίνει αποδεκτό σε επίπεδα κλασικού ομοσπονδιακού κράτους.

Μία τελευταία παρατήρηση για τη σχέση της ρήτρας αλληλεγγύης μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών και της ρήτρας μη διάσωσης. Η ρήτρα αλληλεγγύης αποτελεί τη μεταφορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο της υποχρέωσης των ομόσπονδων κρατιδίων για «ομοσπονδιακή πίστη» προς το ομοσπονδιακό κράτος. Πολύ περισσότερο, όμως, συνιστά τη βασικότερη αξία στο πλαίσιο δημιουργίας μίας «ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας», ενός πεδίου δικαιοπρακτικής νομιμοποίησης του ενωσιακού εγχειρήματος, κατά μία σμιττιανή θεώρηση περί δημοκρατίας και ταυτότητας. Ο Carl Schmitt ορίζει τη δημοκρατία ως την πολιτειακή μορφή που είναι συνεπής με την αρχή της ταυτότητας, η δε συγκρότηση της ταυτότητας προϋποθέτει την ύπαρξη ενός λαού που ταυτίζεται με τον εαυτό του σε μία ενιαία και ομοιογενή πολιτική ενότητα. Ζήτημα, λοιπόν, δημιουργείται από τη σχέση της ρήτρας αλληλεγγύης με τη ρήτρα μη διάσωσης. Άραγε, συμβιβάζονται με την απαίτηση για δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. η εξάρτηση των πακέτων διάσωσης από προκλητικούς όρους και ο αλόγιστος αυξητισμός (incrementalism) των ευρωπαίων ηγετών, κατά την εκτίμηση μίας κατάστασης;

ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ BVefGE ΓΙΑ ΤΟ ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Από τα εθνικά ανώτατα δικαστήρια της Ε.Ε., αυτό που έχει ασχοληθεί περισσότερο με το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης είναι το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας. Με σειρά αποφάσεών του ανέδειξε εκείνες τις πηγές απόρροιας της πολιτικής, οι οποίες θα πρέπει να παραμένουν στα κράτη μέλη, τουλάχιστον για όσο χρονικό διάστημα (solange) η Ε.Ε. δεν διαθέτει ένα επαρκές επίπεδο νομιμοποίησης. Στις πρόσφατες αποφάσεις του συγκαταλέγεται αυτή που έκρινε την υπέρβαση αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ, κατά τη διαδικασία επαναγοράς κρατικών ομολόγων στη δευτερογενή αγορά (BverfGE 14-01-2014). Βασικό της στοιχείο αποτελεί το δικαίωμα ψήφου των Γερμανών πολιτών. Βάσει αυτού, οι κοινοτικές πράξεις αντλούν τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση από τις προσδιορισμένες εθνικές μεταβιβάσεις (δοτή αρμοδιότητα) και, γι’αυτό παρέχουν προβλεψιμότητα για τον εκάστοτε εσωτερικό νομοθέτη. Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων με απροσδιόριστο τρόπο ή με σκοπό την περαιτέρω δυναμική εξέλιξη, καθώς και η παραχώρηση στα κοινοτικά όργανα της εξουσίας επεκτατικού επαναπροσδιορισμού ή συμπλήρωσης των κενών, οδηγούν στην αρμοδιότητα της ελεύθερης διάθεσης των εξουσιών τους (Kompetenz-Kompetenz) και στην παραβίαση της θεμελιώδους αρχής σεβασμού της συνταγματικής ταυτότητας κάθε κράτους μέλους. Το δικαίωμα ψήφου προσβάλλεται όταν ζωτικής σημασίας πολιτικές αποφάσεις για το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης λαμβάνονται ανεξάρτητα από τους θεμιτούς τρόπους μεταβίβασης των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων κάθε κράτους.

Στο παρόν στάδιο εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κάθε κράτος μέλος οφείλει να διατηρεί τη δημοσιονομική του αυτονομία. Οι αποφάσεις σχετικά με την επιλογή των μέσων για τη σταθεροποίηση της νομισματικής ένωσης ή για τη σύνθεση της ζώνης του ευρώ εξαρτώνται από την εκάστοτε δημοκρατική διαδικασία στο εσωτερικό των κρατών μελών. Η υφαρπαγή της εν λόγω αρμοδιότητας από τα κοινοτικά όργανα (ΕΚΤ) προσκρούει στην απαγόρευση της άμεσης ή έμμεσης κοινής ευθύνης των κρατών για τα δημόσια χρέη, επειδή οδηγεί σε σημαντική ανακατανομή μεταξύ των εθνικών προϋπολογισμών και σε σημαντικές επιπτώσεις μεταξύ των εθνικών συστημάτων φορολογικής πολιτικής (δημοσιονομική αρμοδιότητα των κρατών μελών). Η δημοκρατική νομιμοποίηση των κρατών μελών από τους πολίτες περιορίζεται από τη μεταβίβαση των εξουσιών νομισματικής πολιτικής σε μία ανεξάρτητη ΕΚΤ. Παρόλα αυτά, ο περιορισμός αυτός εξακολουθεί να είναι συμβατός με τη δημοκρατική αρχή, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι μία ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα είναι πιο ικανή για τη διασφάλιση της νομισματικής σταθερότητας και, συνεπώς, τη γενική οικονομική βάση για δημοσιονομικές πολιτικές, από το κράτος, του οποίου οι επιλογές και τα μέσα για την ανάληψη δράσης εξαρτώνται από την προσφορά χρήματος και τη νομισματική αξία, οι οποίες στηρίζονται σε βραχυπρόθεσμες μόνο εγκρίσεις εκ μέρους των πολιτικών δυνάμεων. Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ θα πρέπει, ωστόσο, να περιορίζεται σε μία νομισματική πολιτική προσανατολισμένη στη σταθερότητα των τιμών και δεν μπορεί να μεταφερθεί σε άλλους τομείς πολιτικής.

Στην απόφαση για τον ΕΜΣ και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (BverfGE 18-03-2014), το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο αναλύει διεξοδικά το δικαίωμα επί του κρατικού προϋπολογισμού και τους λόγους περιορισμένης μόνο εκχώρησής του σε ενωσιακό επίπεδο, με βάση τα συγκρίσιμα τωρινά δεδομένα. Το δικαίωμα επί του προϋπολογισμού σημαίνει πως τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να συναινέσουν σε υπερεθνικό επίπεδο για αυτόματες χρηματοοικονομικές εγγυήσεις ή αποδόσεις (προς το μετοχικό κεφάλαιο του ΕΜΣ), οι οποίες δεν υπόκεινται σε αυστηρές απαιτήσεις ελέγχου και των οποίων τα αποτελέσματα δεν είναι χρονικά περιορισμένα. Το δικαίωμα επί του προϋπολογισμού παραβιάζεται εάν τα εθνικά κοινοβούλια παραιτηθούν της δημοσιονομικής τους ευθύνης, με την έννοια ότι μία μελλοντική βουλή δεν μπορεί πλέον να ανατρέψει προηγούμενες αποφάσεις σχετικά με τα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες. Οι τελευταίες αποτελούν θεμελιώδες στοιχείο της δημοκρατικής οργάνωσης ενός κράτους.

Κάθε εθνική βουλή πρέπει, επομένως, να μπορεί να μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες με ευθύνη απέναντι στους πολίτες της (κάτι που δεν μπορεί να εφαρμοστεί με τα σημερινά δεδομένα σε συγκρίσιμο κοινοτικό επίπεδο). Στο πλαίσιο αυτό, το δικαίωμα επί του προϋπολογισμού αποτελεί κεντρικό στοιχείο για τη διαμόρφωση των απόψεων σε μία δημοκρατική κοινωνία, τουλάχιστον ως προς τις θεμελιώδεις δημοσιονομικές αποφάσεις. Ανήκει δε στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε εθνικού νομοθέτη, στο επίπεδο των απαιτήσεων για ορθή διαχείριση του προϋπολογισμού που διαλαμβάνει η ΣΛΕΕ (123,126,136), να ζυγίσει το αν και σε ποιο βαθμό, προκειμένου να διατηρηθεί κάποια διακριτική ευχέρεια για τη δημοκρατική λήψη των αποφάσεων, θα πρέπει να τεθούν δεσμεύσεις ως προς τη μελλοντική διαχείριση των δαπανών. Ωστόσο, θα πρέπει να διασφαλισθεί ότι η δημοκρατική διαδικασία παραμένει ανοικτή με βάση άλλες αποφάσεις της πλειοψηφίας και ότι μία μη αναστρέψιμη για τις μελλοντικές γενιές απόφαση πρέπει να αποφεύγεται.

Τέλος, στην απόφασή του για την κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας (BverfGE 30-06-2009), το Δικαστήριο της Καρλσρούης διαλαμβάνει σκέψεις για το δημοκρατικό status της ενοποίησης. Στην παρούσα φάση της ολοκλήρωσης, οι πολίτες της Ένωσης δεν καλούνται από μόνοι τους να αποφασίσουν για τον τελικό χαρακτήρα πολιτικής οργάνωσης της Ευρώπης. Επομένως, δημοκρατική νομιμοποίηση μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της κλασικής κοινοβουλευτικής ευθύνης των εθνικών οργάνων (αρχή ισότητας των κρατών, διαπραγματεύσεις σε διακυβερνητικό επίπεδο). Άρα, τα εθνικά κοινοβούλια διατηρούν σε κάθε περίπτωση την ευθύνη για την ολοκλήρωση. Στο πλαίσιο δε των δοτών αρμοδιοτήτων είναι ανεκτή μόνο μία τάση προς το δόγμα των σιωπηρών εξουσιών (implied powers) και του ωφέλιμου αποτελέσματος των Συνθηκών (effet utile). Μη ανεκτή παρίσταται, όμως, η πίστη στην εποικοδομητική δύναμη του μηχανισμού ολοκλήρωσης (επεκτατική ερμηνεία κοινοτικών αρμοδιοτήτων, αρμοδιότητα ελεύθερης διάθεσης εξουσιών). Στο βαθμό που οι ευρωπαϊκές εξουσίες διέπονται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας και της διπλής νομιμοποίησης και λαμβάνοντας υπόψη την κυριαρχική ευθύνη των κρατών μελών για την ολοκλήρωση, η δημοκρατία της Ε.Ε. δεν μπορεί και δεν πρέπει να διαμορφωθεί σε αναλογία με εκείνη ενός εθνικού υπερκράτους. Αντ’αυτού, η Ε.Ε. είναι ελεύθερη να αναζητήσει τρόπους μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος μέσω νέων μορφών διαφανούς ή συμμετοχικής διαδικασίας στη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Τέτοια μορφή είναι, κυρίως, η διαβουλευτική συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών τους οργανώσεων στις εργασίες των θεσμικών οργάνων (αποκεντρωμένη συμμετοχή με βάση τον καταμερισμό εργασίας της Ένωσης).

Στην παρούσα φάση της ενοποίησης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν μπορεί να γίνει το επίκεντρο ενός νέου ομοσπονδιακού κράτους ως αντιπροσωπευτικό σώμα. Αυτό λαμβάνεται υπόψη, κυρίως, κατά τα πρότυπα των ενιαίων εκλογών, του κανόνα βιώσιμης πλειοψηφίας και της κλασικής σχέσης μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης. Το ΕΚ δεν αποτελεί αντιπροσωπευτικό σώμα ενός κυρίαρχου ευρωπαϊκού λαού, καθώς έχει σχεδιαστεί ως μία αντιπροσώπευση των λαών των αντίστοιχων εθνικών βουλών, όχι δε ως μία ενιαία αντιπροσώπευση των πολιτών της Ένωσης, σύμφωνα με την αρχή της εκλογικής ισότητας. Η αρχή της εκλογικής ισότητας, μόνο εάν εφαρμοστεί υπό τις αυστηρές συνθήκες της αναλογικής εκπροσώπησης, θα εξασφαλίσει την ακριβή αντανάκλαση της βούλησης του λαού. Η αναλογική, όμως, κατά φθίνουσα τάξη, σύνθεση του ΕΚ βρίσκεται μεταξύ της αρχής της εκλογικής ισότητας και της αρχής της ισότητας των κρατών. Η τελευταία αρχή παρίσταται ανεκτή μόνο, όμως, για το δεύτερο νομοθετικό σώμα (εδώ, το Συμβούλιο).

ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΕΕ ΓΙΑ ΤΟ ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Η ανακολουθία μεταξύ της νομισματικής αρμοδιότητας της Ένωσης και της διακρατηθείσας από τα κράτη μέλη αρμοδιότητας συντονισμού των οικονομικών τους πολιτικών, έχουν οδηγήσει το ΔΕΕ στην προσπάθεια θεμελίωσης της μη υπέρβασης των αρμοδιοτήτων εκ μέρους της Ε.Ε., παραγωγής, δηλαδή ανομιμοποίητων ενωσιακών πράξεων. Κατά το στάδιο διαχείρισης της κρίσης του ευρώ, εκδόθηκαν ορισμένες σημαντικές αποφάσεις που δικαιολόγησαν τη νομιμοποιημένη επιχείρηση των πράξεων, παρά το υπαρκτό χάσμα νομιμοποίησης μεταξύ οικονομικής και νομισματικής αρμοδιότητας. Μεταξύ αυτών, σημαντικότερες θεωρούνται οι αποφάσεις του ΔΕΕ για τη σύσταση του ΕΜΣ και την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ.

Στην πρώτη, χρονικά, απόφαση (C-370/2012), το Δικαστήριο κλήθηκε να οριοθετήσει τη σχέση διασφάλισης της ζώνης του ευρώ (αρμοδιότητα κρατών) με αυτή της σταθερότητας των τιμών (αρμοδιότητα Ένωσης). Όσον αφορά, αφενός, τον επιδιωκόμενο από τον εν λόγω μηχανισμό (ΕΜΣ) σκοπό, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της, αυτός διακρίνεται σαφώς από τον σκοπό της διατηρήσεως της σταθερότητας των τιμών που συνιστά τον πρωταρχικό σκοπό της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Συγκεκριμένα, μολονότι η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ μπορεί να έχει επιπτώσεις στη σταθερότητα του νομίσματος που χρησιμοποιείται στη ζώνη αυτή, εντούτοις ένα μέτρο οικονομικής πολιτικής δεν μπορεί να εξομοιωθεί με ένα μέτρο νομισματικής πολιτικής απλώς επειδή ενδέχεται να έχει έμμεσες συνέπειες για τη σταθερότητα του ευρώ. Όσον αφορά, αφετέρου, τα μέσα που προβλέπονται για την επίτευξη του σκοπού αυτού, ορίζεται απλώς ότι ο μηχανισμός σταθερότητας θα παρέχει την τυχόν απαιτούμενη χρηματοοικονομική συνδρομή, χωρίς να προβλέπει οτιδήποτε άλλο σχετικά με τη λειτουργία του εν λόγω μηχανισμού. Η παροχή, ωστόσο, χρηματοοικονομικής συνδρομής σε κράτος μέλος δεν εμπίπτει προφανώς στη νομισματική πολιτική.

Εν συνεχεία, διαπιστώνεται ότι ο ΕΜΣ δεν σκοπεί στον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, αλλά συνιστά μηχανισμό χρηματοδότησης. Συγκεκριμένα, σκοπός του ΕΜΣ είναι η συγκέντρωση των απαιτούμενων πόρων και η στήριξη της οικονομικής σταθερότητας εκείνων των μελών του που αντιμετωπίζουν ή διατρέχουν τον κίνδυνο να αντιμετωπίσουν σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης. Μολονότι, ασφαλώς, η παροχή χρηματοπιστωτικής συνδρομής σε κράτος μέλος, που είναι μέλος του ΕΜΣ, εξαρτάται από αυστηρούς όρους αναλόγως του επιλεγμένου μέσου συνδρομής οι οποίοι μπορούν να λάβουν τη μορφή προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, εντούτοις οι όροι αυτοί δεν συνιστούν μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, αλλά σκοπούν στη διασφάλιση της συμβατότητας των ενεργειών που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο του ΕΜΣ ιδίως με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ και με τα μέτρα συντονισμού που θεσπίζει η Ένωση. Συγκεκριμένα, η Συνθήκη για τον ΕΜΣ προβλέπει ρητώς ότι οι όροι υπό τους οποίους παρέχεται η στήριξη σταθερότητας πρέπει να «συνάδουν πλήρως με τα μέτρα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών που προβλέπονται στη ΣΛΕΕ». Επιπλέον, η Επιτροπή, πριν την υπογραφή του μνημονίου κατανόησης που θέτει τους όρους υπό τους οποίους θα παρασχεθεί η στήριξη σταθερότητας, πρέπει να εξακριβώσει κατά πόσον οι όροι που επιβάλλονται είναι πλήρως συμβατοί με τα μέτρα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών.

Τέλος, τα κράτη μέλη, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ε.Ε., μπορούν, εκτός του πλαισίου της, να αναθέτουν καθήκοντα στα θεσμικά όργανα, όπως το συντονισμό μίας συλλογικής δράσης, την οποία αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη, υπό τον όρο ότι τα καθήκοντα αυτά δεν αλλοιώνουν τις αρμοδιότητες, τις οποίες οι Συνθήκες αναθέτουν στα εν λόγω θεσμικά όργανα. Ζήτημα, όμως, δημιουργείται από το αν αλλοιώνονται δευτερογενώς οι εξουσίες όχι της Επιτροπής, αλλά του ΕΚ, από τη στιγμή που για τα καθήκοντα που η πρώτη αναλαμβάνει στο πλαίσιο του ΕΜΣ δεν εκτίθεται σε πρόταση δυσπιστίας εκ μέρους του δεύτερου (από τη στιγμή που τα καθήκοντα αυτά δεν αποτελούν κοινοτική αρμοδιότητα-ΣΕΕ 17 παρ1, ΣΛΕΕ 234 παρ.1).

Στη δεύτερη απόφαση (C-62/2014), το Δικαστήριο κλήθηκε να οριοθετήσει το αντίστροφο, τη σχέση, δηλαδή, μέτρων νομισματικής πολιτικής (αρμοδιότητα Ένωσης) και μέτρων οικονομικής πολιτικής (αρμοδιότητα κρατών). Έκρινε, ότι μέτρο νομισματικής πολιτικής δεν μπορεί να εξομοιωθεί με μέτρο οικονομικής πολιτικής απλώς και μόνον επειδή ενδέχεται να έχει έμμεσες συνέπειες για τη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ. Όσον αφορά τον επιλεκτικό χαρακτήρα του προγράμματος που αναγγέλθηκε με το ανακοινωθέν Τύπου (αγορά κρατικών ομολόγων στη δευτερογενή αγορά), πρέπει να υπoμνησθεί ότι το πρόγραμμα αυτό έχει ως σκοπό να διορθώσει τις διαταραχές του μηχανισμού μεταδόσεως της νομισματικής πολιτικής που προκλήθηκαν από την ειδική κατάσταση των κρατικών ομολόγων που εξέδωσαν ορισμένα κράτη μέλη. Υπό τις συνθήκες αυτές, το γεγονός και μόνον ότι το εν λόγω πρόγραμμα περιορίζεται ειδικώς στα κρατικά αυτά ομόλογα δεν μπορεί να συνεπάγεται, αυτό καθαυτό, ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται δεν εμπίπτουν στη νομισματική πολιτική. Βεβαίως, δεν αποκλείεται πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων που παρουσιάζει τέτοια χαρακτηριστικά να μπορεί να ενισχύσει, παρεμπιπτόντως, τα κίνητρα για την τήρηση των προγραμμάτων αυτών προσαρμογής και να ευνοήσει κατ’ αυτόν τον τρόπο, σε ορισμένο βαθμό, την επίτευξη των σκοπών οικονομικής πολιτικής που αυτά επιδιώκουν. Ωστόσο, τέτοιες έμμεσες συνέπειες δεν μπορούν να συνεπάγονται ότι ένα τέτοιο πρόγραμμα πρέπει να εξομοιώνεται με μέτρο οικονομικής πολιτικής, στον βαθμό που από τα άρθρα 119, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, 127, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και 282, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι, με την επιφύλαξη του σκοπού της σταθερότητας των τιμών, η ΕΚΤ στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση.

Πρέπει να προστεθεί ότι, εξαρτώντας, με απόλυτη ανεξαρτησία, την εφαρμογή του προγράμματος που αναγγέλθηκε με το ανακοινωθέν Τύπου από την πλήρη τήρηση των προγραμμάτων μακροοικονομικής προσαρμογής του ΕΜΣ, η ΕΚΤ διασφαλίζει ότι η νομισματική πολιτική του δεν θα παράσχει στα κράτη μέλη των οποίων κρατικά ομόλογα αγοράζει δυνατότητες χρηματοδοτήσεως που θα τους επέτρεπαν να αποστούν των προγραμμάτων προσαρμογής τα οποία αυτά έχουν αποδεχθεί. Αποτρέπει έτσι το ενδεχόμενο τα μέτρα νομισματικής πολιτικής που έχει λάβει να πλήττουν την αποτελεσματικότητα της εφαρμοζόμενης από τα κράτη μέλη οικονομικής πολιτικής. Υπό τις συνθήκες αυτές, το γεγονός ότι η αγορά κρατικών ομολόγων στις δευτερογενείς αγορές υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής θεωρήθηκε ότι εμπίπτει στην οικονομική πολιτική όταν διενεργείται από τον ΕΜΣ (βλ. απόφαση Pringle) δεν συνεπάγεται ότι τούτο πρέπει ομοίως να ισχύει όταν το μέσον αυτό χρησιμοποιείται από την ΕΚΤ στο πλαίσιο προγράμματος όπως αυτό που αναγγέλθηκε με το ανακοινωθέν Τύπου.

Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί, πρώτον, ότι το εν λόγω πρόγραμμα προβλέπει την αγορά κρατικών ομολόγων μόνο στο μέτρο που αυτό είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση του μηχανισμού μεταδόσεως της νομισματικής πολιτικής και του ενιαίου χαρακτήρα της πολιτικής αυτής και ότι οι σχετικές παρεμβάσεις θα παύσουν μόλις επιτευχθούν οι σκοποί αυτοί. Ο περιορισμός αυτός της παρεμβάσεως της ΕΚΤ συνεπάγεται, αφενός, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να καθορίσουν τη δημοσιονομική τους πολιτική βασιζόμενα στη βεβαιότητα της μελλοντικής επαναγοράς των κρατικών τους ομολόγων στις δευτερογενείς αγορές από την ΕΚΤ και, αφετέρου, ότι το ίδιο πρόγραμμα δεν μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή κατά τρόπο που να συνεπάγεται εναρμόνιση των επιτοκίων που εφαρμόζονται στα κρατικά ομόλογα των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ ανεξάρτητα από τις διαφορές που οφείλονται στη μακροοικονομική ή δημοσιονομική κατάστασή τους. Η θέσπιση και η εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος δεν παρέχουν συνεπώς τη δυνατότητα στα κράτη μέλη ούτε να υιοθετούν μια δημοσιονομική πολιτική που δε θα λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι θα οδηγηθούν, σε περίπτωση ελλείμματος, να αναζητήσουν χρηματοδοτήσεις στις αγορές, ούτε να προστατεύονται από τις συνέπειες που μπορεί να έχει, συναφώς, η εξέλιξη της μακροοικονομικής ή δημοσιονομικής καταστάσεώς τους.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει το συμπέρασμα πως η Ε.Ε. συγκροτήθηκε χωρίς να ληφθεί ουσιώδης μέριμνα για την τόνωση της δημοκρατικής της νομιμοποίησης. Το ζήτημα έλαβε μεγαλύτερες διαστάσεις με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων την τελευταία εικοσαετία (Συνθήκη Μάαστριχτ, ΟΝΕ). Ως αποτέλεσμα, η Ευρωζώνη να αποτελεί ένα εντονότερο πεδίο ελλειμματικής ενοποίησης. Επομένως, τίθεται το ερώτημα της διόρθωσης του ελλείμματος. Για την Ε.Ε. γίνεται σαφές ότι δεν μπορούμε, και δεν χρειάζεται άλλωστε, να περιμένουμε μία βαθύτερη ομοσπονδιακή διαμόρφωση, για να πετύχουμε ιδανικότερες συνθήκες δημοκρατικής αυτοδιάθεσης. Η Ε.Ε. δεν πάσχει από τη μη ύπαρξη ενός ενιαίου ευρωπαϊκού δήμου, αλλά από την έλλειψη ενός κοινού ευρωπαϊκού δημοσίου χώρου άσκησης της πολιτικής. Άρα, αυτό που, κατ’εξοχήν, χρειάζεται είναι η αυτόνομη πολιτική επικοινωνία των γενικών κατευθύνσεων της Ένωσης, χωρίς την παρεμβολή των κρατών. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με έμφαση στο ρόλο των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, εισαγωγή νέων μορφών συμμετοχής των πολιτών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι (π.χ. πανευρωπαϊκά δημοψηφίσματα) και αναπροσαρμογή της θέσης των μέσων μαζικής ενημέρωσης, ώστε να παρουσιάζονται οι επιπτώσεις των κοινοτικών πολιτικών στο εσωτερικό των υπολοίπων κρατών μελών και να επιτυγχάνεται η διεθνοποίηση των εθνικών σφαιρών. Θεμιτή θα ήταν, τέλος, μία πιο ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των ενωσιακών οργάνων, με παράλληλη ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωκοινοβουλίου.

Μεγαλύτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στη διόρθωση του ελλείμματος της Ευρωζώνης. Η δημοκρατική εξέλιξη απαιτεί μία καθαρή σύνδεση των οικονομικών αποθεματικών της Ένωσης με τον πλούτο που παράγει, κυρίως διαμέσου των οικονομικών δραστηριοτήτων των κρατών μελών που βασίζονται στην κοινή αγορά (π.χ. εισαγωγή κοινών φόρων επί των διατραπεζικών συναλλαγών). Εξάλλου, απαραίτητη παρίσταται μία «γενναία» αύξηση του ενωσιακού προϋπολογισμού και σταδιακός διαχωρισμός του από τις εθνικές συνεισφορές (ίδιοι πόροι). Για το λόγο αυτό, αναγκαία θα ήταν δυνατότητα το ίδιο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εισάγει φόρους επί οικονομικών δραστηριοτήτων με ουσιώδη διασυνοριακή διαπερατότητα, με σκοπό την εμπέδωση μίας νομιμοποιημένης κατανομής του παραγόμενου πλούτου (there is no representation without taxation). Από τη στιγμή δε που η Επιτροπή επιφορτίζεται, με την εξουσία παρέμβασης στις πολιτικές προϋπολογισμού των κρατών μελών (Δημοσιονομικό Σύμφωνο και χρυσός κανόνας, six-pack και European Semester), γίνεται πιο κατανοητός ο λόγος μετατροπής της από ουδέτερο-τεχνοκρατικό σε πολιτικό σώμα (ευρωεκλογές με υπόδειξη των υποψηφίων από τα ευρωπαϊκά κόμματα).

Συμπερασματικά, ακόμη και αν υποθέσουμε ότι σε περιοχές, όπως η οικονομική διακυβέρνηση, για την οποία δύσκολα γίνεται λόγος εκχώρησής της από τα κράτη, εξαιτίας της πρόθεσης για διατήρηση εκ μέρους τους ουσιωδών περιθωρίων πολιτικής δράσης, τον ισχυρότερο ρόλο παίζει το «διακρατικό» Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η πρόκληση για επαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση, με μη κρατικούς όρους, παραμένει. Η απλή, κατά πλειοψηφία, ψηφοφορία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και ουσιώδη ελεγκτικά δικαιώματα για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αργά ή γρήγορα αποτελούν το αναπόφευκτο επόμενο βήμα. Γιατί, όπως συνήθιζε να αναφέρει ο Δημήτρης Τσάτσος, «Αυτός που αγνοεί την πραγματικότητα, θα τιμωρηθεί από την ιστορία».

ΒΑΣΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

-Ευρωπαϊκό Δίκαιο/Δ. Παπαγιάννης

-Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης/Κ. Στεφάνου

-Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή

Ένωση/Μ. Περάκης

-Σε αναζήτηση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας/Γ. Γούναρης

-Μετασχηματισμοί του κράτους και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης/Ε.

Βενιζέλος

-Δημοσιονομική κρίση και ευρωπαϊκή ενοποίηση: καταλύτης προώθησης ή αιτία αναστολής;/Ν. Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Α. Μεταξάς, Λ. Παπαδοπούλου

-Η Ευρώπη σε κρίση: ανάμεσα σε δίκαιο και πολιτική/Α. Μεταξάς, I. Pernice

-Για ένα σύνταγμα της Ευρώπης/Γ. Χάμπερμας

-Η μεγάλη αποτυχία της ευρωζώνης/H. Patomaki

-Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία/Α. Πασσάς

-Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία/Δ. Τσάτσος

-Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία/Α. Μανιτάκης

-Η δημοσιονομική εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: από τη Συνθήκη του Λουξεμβούργου στη Συνθήκη της Λισαβόνας, in ΕφημΔΔ, τεύχος 6/2011/Ε. Μπάλτα

-The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis/M. Poiares Maduro, B. De Witte, M. Kumm

-Constitutional aspects of European economic governance: threat or opportunity for the European “sympoliteia”? /P. Schiffauer

-In defence of the “democratic deficit”: reassessing legitimacy in the European Union/A. Moravcsik

-Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik/A. Follesdal, S. Hix