

## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 20, Αρ. 1 (2002)

Αφιέρωμα: Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως πολιτικό σύστημα



Το χάσμα μεταξύ πολιτικής και οικονομίας

Λουκάς Τσούκαλης

doi: [10.12681/hpsa.14775](https://doi.org/10.12681/hpsa.14775)

Copyright © 2017, Λουκάς Τσούκαλης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Τσούκαλης Λ. (2017). Το χάσμα μεταξύ πολιτικής και οικονομίας. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 20(1), 109–119. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14775>

## ΤΟ ΧΑΣΜΑ ΜΕΤΑΞΥ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση προχώρησε με εντυπωσιακούς ρυθμούς μέχρι σήμερα. Αυξήθηκε σημαντικά η αλληλεξάρτηση των ευρωπαϊκών οικονομιών, ενώ πολλές από τις αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν ήδη στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Πρόσφατο και ιδιαίτερα σημαντικό βήμα υπήρξε η αντικατάσταση των εθνικών νομισμάτων από το ευρώ. Στην πορεία, αναπτύχθηκε και το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα, το οποίο στηρίζεται σε ευρεία συναίνεση και ενισχυμένες πλειοψηφίες. Είναι ένα αργό και συντηρητικό σύστημα, με περιορισμένη δημοκρατική λογοδοσία και κυρίως έμμεση νομιμοποίηση. Συνέπεια αυτών των εξελίξεων είναι ότι το χάσμα ανάμεσα στην οικονομία και την πολιτική συνεχώς αυξάνει, με σοβαρές επιπτώσεις στους θεσμούς, στη λειτουργία της δημοκρατίας και στην κατανομή των πόρων. Η παθητική συναίνεση στην οποία βασίσθηκε για πολλά χρόνια η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν είναι πλέον δεδομένη.

Στη μεταπολεμική περίοδο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση χαρακτηρίζεται από διαρκή επέκταση, τόσο γεωγραφικά όσο και λειτουργικά με την έννοια της παραγωγής πολιτικής. Γεννημένη λίγα μόνα χρόνια μετά το τέλος ενός καταστροφικού παγκοσμίου πολέμου από μια ιδιαίτερα φιλόδοξη απόπειρα ενοποίησης, σε έξι χώρες της δυτικής Ευρώπης, εκείνων που θεωρούνταν τότε ως δύο στρατηγικοί τομείς της οικονομίας, των τομέων δηλαδή του άνθρακα και του χάλυβα και αφού πέρασε την εφηβεία με μια ατελή ακόμη κοινή αγορά, ωρίμασε στη μέση ηλικία, στο γύρισμα του νέου αιώνα, ως μια Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) δεκαπέντε μελών η οποία χειρίζεται τις περισσότερες από τις παραδοσιακές λειτουργίες του έθνους-κράτους. Και με μια ακόμη ένδειξη της ωριμότητας που συνοδεύει συνήθως τη μέση ηλικία, αυτή η Ευρωπαϊκή Ένωση απο-

\* Καθηγητής Ευρωπαϊκής Οργάνωσης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών και πρόεδρος του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).

φάσισε να οικειοποιηθεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της κυριαρχίας, δηλαδή ένα δικό της νόμισμα, εκτοπίζοντας έτσι τα παλαιά νομίσματα των ευρωπαϊκών κρατών στον κάλαθο των αχρήστων της Ιστορίας.

Η αρχή έγινε με οικονομικά εργαλεία και η Ε.Ε. παραμένει, έως και σήμερα, σε μεγάλο βαθμό ένας οικονομικός οργανισμός. Στην Ευρώπη, η αλληλεπίδραση μεταξύ κρατών και αγοράς καθορίζεται ολοένα και περισσότερο από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Αυτό ισχύει κυρίως σε ό,τι αφορά τη λειτουργία της κατανομής (και της ρύθμισης). Η ευρωπαϊκή διάσταση, ωστόσο, ποικίλλει σημαντικά από έναν τομέα πολιτικής σε άλλο: από την πολιτική ανταγωνισμού και την αγροτική πολιτική –οι οποίες χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού– σε ορισμένους άλλους τομείς πολιτικής, ιδιαίτερα την περιβαλλοντική και την κοινωνική πολιτική, όπου ο ρόλος της Ε.Ε. περιορίζεται συνήθως στον καθορισμό γενικών αρχών και/ή ελάχιστων προδιαγραφών, αφήνοντας έτσι σημαντικό περιθώριο στη διακριτική ευχέρεια εθνικής πολιτικής και, κατά συνέπεια, στον ανταγωνισμό μεταξύ ρυθμιστικών συστημάτων. Με την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), η σταθεροποιητική λειτουργία και η μακροοικονομική πολιτική απέκτησαν επίσης μια έντονα ευρωπαϊκή διάσταση. Σε ό,τι αφορά τη νομισματική πολιτική, η Ε.Ε. επέλεξε τον συγκεντρωτισμό, ενώ στην περίπτωση της δημοσιονομικής πολιτικής ο διαχωρισμός των εξουσιών μεταξύ της Ένωσης και των εθνικών θεσμών είναι πιθανό να επανακαθοριστεί στο μέλλον. Όσο για την αναδιανομή, η κύρια ευθύνη της ανήκει ακόμη στο έθνος-κράτος, όπως και οι περισσότερες λειτουργίες της κοινωνικής πολιτικής, παρά τη διόλου αμελητέα αναδιανομή πόρων που λειτουργεί στο εσωτερικό της Ένωσης.

Κατά το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα, η αλληλεξάρτηση των ευρωπαϊκών οικονομιών αυξάνεται. Σε αυτή την αύξηση συμβάλλουν οι αυτόνομες δυνάμεις της αγοράς σε συνδυασμό με τη γοργή τεχνολογική εξέλιξη και τις πολιτικές αποφάσεις. Μπορούμε, μάλιστα, να πάμε ένα βήμα παραπέρα. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει οδηγήσει στη δημιουργία ενός περιφερειακού οικονομικού συστήματος το οποίο, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, είναι κάτι περισσότερο από το άθροισμα εθνικών οικονομιών με υψηλό βαθμό αλληλεξάρτησης. Οι περισσότεροι φραγμοί έχουν καταργηθεί, ενώ η ευθύνη για τη δημόσια πολιτική έχει επίσης μεταφερθεί σε μεγάλο βαθμό στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε αυτή τη διαδικασία, οι

δυνάμεις της αγοράς ενισχύθηκαν σε βάρος του δημόσιου τομέα, τόσο στο εσωτερικό του έθνους-κράτους όσο και στην Ε.Ε. Αυτή η εξέλιξη είναι, φυσικά, απολύτως συμβατή με τις επικρατούσες αντιλήψεις. Είναι, επίσης, απολύτως συμβατή και με την παράλληλη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης, με τη μόνη διαφορά ότι στην περίπτωση της παγκοσμιοποίησης υπάρχει αγορά αλλά, κατ' ουσίαν, δεν υπάρχει κυβέρνηση.

Η οικονομία είναι, βεβαίως, και πολιτική με την ευρεία έννοια του όρου. Η οικονομική ανάπτυξη, ο πληθωρισμός και η δημιουργία θέσεων εργασίας, η προστασία του περιβάλλοντος και οι κοινωνικές παροχές αποτελούν συστατικά στοιχεία της πολιτικής με κεφαλαίο Π στις αναπτυγμένες ευρωπαϊκές δημοκρατίες. Όλα αυτά επηρεάζονται σήμερα καίρια από τη συμμετοχή στην Ε.Ε., παρότι ορισμένες πλευρές της οικονομικής ζωής επηρεάζονται περισσότερο από άλλες. Ο εξευρωπαϊσμός δεν σταματά εδώ: έχουν επίσης θιγεί και άλλες λειτουργίες της δημόσιας διακυβέρνησης. Σήμερα δεν υπάρχει, κυριολεκτικά, κανείς υπουργός κρατους-μέλους που να μην εμπλέκεται και να μην επηρεάζεται άμεσα από τη συμμετοχή της χώρας του στην Ένωση, αν και σίγουρα δεν επηρεάζονται όλοι το ίδιο. Κάτι τέτοιο ισχύει ήδη, από καιρό, για την παιδεία και τον πολιτισμό, ισχύει δε όλο και περισσότερο για τη δικαιοσύνη και τα υπουργεία Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης που εισήλθαν στην ευρωπαϊκή σκηνή στη δεκαετία του 1990, με τις αναθεωρήσεις της συνθήκης του Maastricht και του Άμστερνταμ, το 1992 και το 1997 αντίστοιχα. Βίξεις, μετανάστευση και αστυνομική συνεργασία αποτελούν πλέον αναπόσπαστο κομμάτι της τακτικής διεθνικής συνεργασίας στην Ευρώπη. Μάλιστα, όσο η μάχη ενάντια στην τρομοκρατία ανάγεται σε πολιτικό θέμα πρώτης προτεραιότητας, η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις ενδέχεται να αποτελέσουν τη νέα (και, σε μεγάλο βαθμό, απρόσμενη) κινητήρια δύναμη της ολοκλήρωσης. Οι υπουργοί Άμυνας μπήκαν στον χορό τελευταίοι. Απομένει να δούμε πόσο γρήγορα θα προσπαθήσουν να φτάσουν τους άλλους. Μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας αποτελεί, ακόμη, πολύ περισσότερο στόχο παρά πραγματικότητα. Από αυτή την άποψη, η Ένωση έχει υπάρξει πλούσια σε λόγια και φτώχη σε πράξεις.

Στο μεταξύ, η Ε.Ε. έχει αναπτύξει ένα σύστημα διακυβέρνησης σε πολλαπλά επίπεδα: ένα πολιτικό σύστημα χωρίς κράτος και, επομένως, χωρίς νομικά κατοχυρωμένη εξωτερική κυριαρχία, πα-

ρότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει σήμερα το δικαίωμα να υπογράφει διεθνείς συνθήκες· επιπλέον, είναι ένα πολιτικό σύστημα χωρίς άμεση εξουσία εξαναγκασμού. Πρόκειται, επίσης, για ένα πολιτικό σύστημα χωρίς σύνταγμα, το οποίο όμως λειτουργεί σαν να υπάρχει κάποιου είδους σύνταγμα –ένας «συνταγματικός χάρτης», σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, πράγμα που συνιστά ενδεχομένως μια ιδιαίτερα λεπτή διάκριση για όσους δεν είναι νομικοί. Αυτό το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα έχει ορισμένα δομικά χαρακτηριστικά που επηρεάζουν τόσο τον τρόπο λειτουργίας του όσο και τις πολιτικές που προκύπτουν από αυτό. Πρόκειται για ένα εξαιρετικά περίπλοκο σύστημα που στηρίζεται κατ' εξοχήν σε κανόνες παρά σε διακριτική ευχέρεια. Τα τελευταία χρόνια, και ιδιαίτερα μετά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισαβόνα, τον Μάρτιο του 1999, υπήρξε συνειδητή προσπάθεια να προωθηθεί η αποκαλούμενη «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» ως εναλλακτική έναντι της παλαιότερης προσέγγισης στην ολοκλήρωση η οποία στηριζόταν σε κανόνες· η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» στηρίζεται περισσότερο στην έμμεση πίεση των πολιτικών ομιλώνων, στην αξιολόγηση βάσει προκαθορισμένων δεικτών και, επίσης αναπόφευκτα, στη δυνατότητα επιλογής της εξαίρεσης αντί για συγκεκριμένους κανόνες που ισχύουν για όλους. Παρότι η δυνατότητα επιλογής της εξαίρεσης και η διαφοροποίηση χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο λόγω της περαιτέρω εμφάθυνσης και διεύρυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, υπάρχουν ακόμη και σήμερα λίγες μόνον ενδείξεις ότι η διακριτική ευχέρεια και η άτυπη ανταλλαγή απόψεων και ιδεών θα μπορούσαν να αντικαταστήσουν κανόνες και επίσημες διαπραγματεύσεις ως βασικό χαρακτηριστικό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Ε.Ε. – τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τους παραδοσιακούς τομείς ευθύνης. Ενδέχεται, ωστόσο, να εφαρμοστούν σε νέους τομείς πολιτικής.

Το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα βασίζεται σε ευρεία συναίνεση και σε ενισχυμένες πλειοψηφίες για τις αποφάσεις που παράγει. Ορισμένοι παρατηρητές το θεωρούν παράδειγμα «συναινετικής» δημοκρατίας (consociational) –πρόκειται για όρο που πρωτοχρησιμοποιήθηκε για να περιγράψει το ολλανδικό πολιτικό σύστημα το οποίο λειτουργεί βασιζόμενο σε συναίνεση και ευρεία εκπροσώπηση διαφορετικών ηγετικών ομάδων προκειμένου να ανταποκριθεί στις αρκετά σημαντικές, εγκάρσιες διαιρέσεις της ολλανδικής κοινωνίας. Φυσικά, η συναίνεση και οι ενισχυμένες πλειοψηφίες είναι



πολύ δυσκολότερο να οικοδομηθούν στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Το αποτέλεσμα, λοιπόν, είναι ένα αργό και συντηρητικό σύστημα, ένα σύστημα που αντιδρά μάλλον –στην καλύτερη περίπτωση– παρά ένα που δρα πρωτόβουλα. Ο δρόμος για τη λήψη οιοωνδήποτε νέων αποφάσεων περνά από πολλές πύλες πιθανής αρνησικυρίας· και για τη λήψη αυτών των αποφάσεων χρειάζεται να κινητοποιήθουν πλήθος εθνικών και διεθνικών συμφερόντων. Η λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο θα γίνει ακόμη περισσότερο δυσκίνητη, εάν και όποτε επικυρωθεί η Συνθήκη της Νίκαιας του 2000· και αυτή η εξέλιξη είναι ακριβώς αντίθετη από τον αρχικό στόχο. Από τη στιγμή που συνάπτονται συμφωνίες και μεταφράζονται σε νομολογία της Ε.Ε., είναι πολύ δύσκολο να αναιρεθούν. Έτσι, το σύστημα μεταφέρει ένα βαρύ ιστορικό φορτίο στην πλάτη του, ένα φορτίο που δημιουργεί διακρίσεις σε βάρος των νέων μελών όπως και των νέων πολιτικών πλειοψηφιών που ανακύπτουν στην πορεία. Μειώνει, επίσης, την ικανότητα προσαρμογής σε αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος. Πώς, όμως, μπορούμε τότε να εξηγήσουμε τη μέχρι σήμερα εμπειρία της διαρκούς εμβάθυνσης και διεύρυνσης της ολοκλήρωσης; Είναι το αίτημα για ολοκλήρωση σχεδόν ακόρεστο ή, μήπως, υπάρχουν συγκεκριμένοι λόγοι που μπορούν να εξηγήσουν τις ραγδαίες εξελίξεις, ιδιαίτερα της τελευταίας δεκαεπενταετίας;

Κάποιοι ισχυρίζονται ότι στο ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα είναι ευκολότερο να υιοθετηθούν μέτρα απελευθέρωσης της αγοράς παρά κοινές παρεμβατικές πολιτικές –εννοούν εκείνες τις κοινές πολιτικές που προσπαθούν να διαμορφώσουν οικονομικά αποτελέσματα μέσω της ενεργού ρύθμισης ή ανακατανομής, αντί απλώς να διορθώνουν τις λεγόμενες αποτυχίες της αγοράς. Με άλλα λόγια, η θετική ολοκλήρωση είναι πολιτικά δυσκολότερη από την αρνητική ολοκλήρωση· και αυτό ενισχύεται περισσότερο από τη μεροληψία υπέρ της απελευθέρωσης των αγορών στις ιδρυτικές συνθήκες. Δεν συμφωνούν όλοι –εάν όμως ισχύει κάτι τέτοιο, οι συνέπειες είναι πολύ σημαντικές.

Ας προσθέσουμε ένα ακόμη στοιχείο. Στην προσπάθειά του να ελαχιστοποιήσει τις αντιθέσεις, το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα έχει καταδείξει μια ισχυρή τάση προς την απο-πολιτικοποίηση. Πολλές και κρίσιμες αποφάσεις παίρνονται από τεχνοκράτες και δικαστές. Η δημοκρατική λογοδοσία (democratic accountability) είναι περιορισμένη, όχι μόνον γιατί οι εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εξακολουθούν να είναι πολύ στενά οριοθετημένες, αλλά

και λόγω της διττής φύσης της ευρωπαϊκής εκτελεστικής εξουσίας. Μεγάλο μέρος της νομοθετικής διαδικασίας παραμένει απολύτως αδιαφανές, ενώ η ακραία του περιπλοκότητα δεν το κάνει εύκολα προσβάσιμο στο ευρύτερο κοινό. Αυτή η παρατήρηση μας οδηγεί να εξετάσουμε τον ρόλο που έχουν οι κοινωνίες και οι πολίτες στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Ο Jacques Delors μπορεί να είχε δίκιο ισχυριζόμενος ότι περίπου το 80% της νομοθεσίας που αφορά σε κοινωνικο-οικονομικά ζητήματα διαμορφώνεται ήδη στο ευρωπαϊκό επίπεδο, παρότι αυτό δεν αποκλείει έναν υψηλό βαθμό αποκέντρωσης και διαφοροποίησης. Το καίριο ερώτημα είναι τι είδους κυβέρνηση –και τι είδους οικονομική διαχείριση– είναι ικανό να παραγάγει το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα και ποιοι είναι πιθανό να ωφεληθούν ή να ζημιωθούν από αυτό. Υπάρχει όμως και κάτι άλλο. Αν η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση έχει, έστω και μερικώς, προσαρμοστεί στη νέα οικονομική πραγματικότητα, οι ευρωπαϊκές κοινωνίες δεν έχουν ακολουθήσει ακόμη. Οι συμπεριφορές και προσδοκίες των πολιτών στρέφονται μέχρι σήμερα, σε πολύ μεγάλο βαθμό, στο έθνος-κράτος.

Η δημοκρατία στην Ε.Ε. και η νομιμοποίηση των θεσμών της εξακολουθούν να έχουν κυρίως έμμεσο χαρακτήρα: το γεγονός ότι τα εθνικά συστατικά μέρη είναι δημοκρατικά παρέχει και τη σχετική νομιμοποίηση στους κοινούς ευρωπαϊκούς θεσμούς. Οι απευθείας εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η σταθερή επέκταση των εξουσιών του είχαν ως στόχο να αντιμετωπίσουν το έλλειμμα δημοκρατίας της Ε.Κ./Ε.Ε. Από αυτή την άποψη, η επιτυχία τους υπήρξε μόνον μερική. Οι απευθείας εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχουν προκαλέσει έναν γνήσιο ευρωπαϊκό διάλογο αναφορικά με ζητήματα που χειρίζονται οι ευρωπαϊκοί θεσμοί· και στον βαθμό που έχει υπάρξει ένας τέτοιος διάλογος μέχρι σήμερα, αυτός περιορίστηκε σε μικρά τμήματα των πολιτικών ηγεσιών καθώς και σε ειδικούς και διανοούμενους. Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα παραμένει μια υπόθεση ανστηρά περιορισμένη στους *cognoscenti*: όσο για τους λαούς, υποτίθεται ότι δεν έχουν άλλη επιλογή παρά να ακολουθήσουν.

Οι απευθείας εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιμετωπίστηκαν πάντα σαν μια μορφή εθνικών εκλογών δεύτερης κατηγορίας – περιστρέφονται αποκλειστικά γύρω από εθνικά θέματα και ελέγχονται από εθνικά κόμματα. Παρότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χωρίζεται πολύ περισσότερο με βάση τον άξονα Αριστε-

ρά-Δεξιά και λιγότερο με βάση τις εθνικές διαχωριστικές γραμμές, οι ομάδες των ευρωπαϊκών κομμάτων συνέχισαν να συμπεριφέρονται ως χαλαρές συνομοσπονδίες σε περιόδους ευρωπαϊκών εκλογών με πολύ γενικές κοινές πλατφόρμες και μικρή επιρροή στις εκλογικές εκστρατείες που διεξάγονται στα διάφορα κράτη-μέλη, ενώ οι εκλογείς καλούνται να επιλέξουν μεταξύ εθνικών κομματικών ψηφοδελτίων. Οι υποψήφιοι υποτίθεται ότι εκπροσωπούν τους ευρωπαίους πολίτες σε ένα κοινοβούλιο που θεωρείται γενικώς απόμακρο και με ασαφείς εξουσίες. Γιατί, λοιπόν, να μας εκπλήσσει το γεγονός ότι τα ποσοστά συμμετοχής σε αυτές τις εκλογές βαίνουν μειούμενα; Ξεκινήσαμε με 63% στις πρώτες απευθείας εκλογές το 1979 και φτάσαμε στο 55% το 1999 –ποσοστό που, ωστόσο, εξακολουθεί να είναι αρκετά αξιοπρεπές με αμερικανικά κριτήρια. Το γεγονός, πάντως, ότι και τα ποσοστά συμμετοχής σε πολλές εθνικές εκλογές στην Ευρώπη μειώνονται, ενδέχεται να υποδεικνύει την ύπαρξη ενός γενικότερου πρόβληματος λαϊκής συμμετοχής και εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς.

Στο μεταξύ, έχουν καταβληθεί προσπάθειες να προχωρήσει η Ε.Ε. πέρα από έναν στενό ορισμό των οικονομικών ελευθεριών των ιδρυτικών συνθηκών, δίνοντας έτσι κάποια υπόσταση στην ευρωπαϊκή ιθαγένεια ως κάτι περισσότερο από το απλό άθροισμα των εθνικών της μερών. Η ίδια η έννοια της ιθαγένειας της Ε.Ε., συνοδευόμενη από συγκεκριμένα δικαιώματα, εισηχθή για πρώτη φορά στο Maastricht. Πολίτες της Ένωσης είναι οι πολίτες των κρατών-μελών. Έχουν το δικαίωμα να κατοικούν ελεύθερα οπουδήποτε στην Ε.Ε.: να ψηφίζουν ή να είναι υποψήφιοι για τοπικές εκλογές και για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οπουδήποτε κατοικούν και να απολαμβάνουν προξενικής προστασίας σε τρίτες χώρες από την πρεσβεία οπουδήποτε κράτους-μέλους. Οι αναθεωρήσεις των ιδρυτικών συνθηκών έχουν επίσης καταστήσει τη δημοκρατία και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών αναπόσπαστο μέρος της ιδιότητας του μέλους της Ε.Ε. Παρότι αυτό μάλλον εννοείτο εξαρχής, η συνθήκη προβλέπει τώρα την αναστολή των δικαιωμάτων του μέλους σε περίπτωση παραβάσεων, προσθέτοντας έτσι το στοιχείο της κύρωσης. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, μια μορφή ευρωπαϊκής διακήρυξης των δικαιωμάτων του πολίτη, υιοθετήθηκε τελικά στη Νίκαια το 2000, αν και δεν πρόκειται να έχει ακόμη νομική ισχύ λόγω έντονης αντίδρασης από έναν μικρό αριθμό κρα-



τών-μελών. Η πρόσδεση σε σύμβολα κυριαρχίας συνδυάζεται συνήθως με τη δυσπιστία κάποιων κύκλων προς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και οι αναθεωρήσεις των συνθηκών απαιτούν ομοφωνία. Από την άλλη πλευρά, τα δικαιώματα των πολιτών επηρεάζονται άμεσα από την πρόσφατη επέκταση της ευρωπαϊκής συνεργασίας/ολοκλήρωσης στον χώρο της «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης».

Όλα αυτά, ωστόσο, δεν έχουν αποδώσει καρπούς σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση του ελλείμματος δημοκρατίας της Ένωσης. Η δημοκρατική λογοδοσία παραμένει αδύναμη, τα θέματα που αφορούν την Ε.Ε. διακρίνονται συνήθως από χαμηλή δημοσιοποίηση και σπάνια εισέρχονται στον δημόσιο διάλογο. Αυτό όμως σημαίνει ότι ο πολιτικός διάλογος που λαμβάνει χώρα σε εθνικό επίπεδο αποκτά ολοένα και περισσότερο ένα στοιχείο εξωπραγματικό, εφόσον βασίζεται στην υπόθεση ότι το έθνος-κράτος έχει πολλές περισσότερες εξουσίες από ό,τι ισχύει στην πραγματικότητα. Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, η λαϊκή υποστήριξη για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση υπέστη σημαντική πτώση σε ολόκληρη την Ένωση. Αυτή η μείωση μετριέται στις δημοσκοπήσεις του Ευρωβαρόμετρου: υπήρξε μεγάλη και χωρίς προηγούμενο. Σύμφωνα με αυτές τις δημοσκοπήσεις, το ποσοστό όσων υποστήριζαν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είχε πέσει περίπου στο 50% του πληθυσμού στα τέλη του 2000 –ανέβηκε λίγο στο 54% το 2001– από 69% μια δεκαετία νωρίτερα και αυτή η πτώση ήταν ακόμη μεγαλύτερη στις δύο χώρες που υπήρξαν οι βασικοί πυλώνες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δηλαδή στη Γαλλία και στη Γερμανία. Αξίζει, ωστόσο, να παρατηρήσουμε ότι τα πράγματα δεν ήταν και τόσο άσχημα: στο κάτω-κάτω, υπήρχε ακόμη μια μεγάλη πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών που πίστευαν ότι η ιδιότητα του μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν κάτι θετικό. Οι αρνητικές στάσεις εντοπιζόνταν κυρίως στη Σουηδία, τη Φινλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ οι χώρες της Μπενελούξ και ο Νότος (με την Ιρλανδία να συμπεριλαμβάνεται, τιμής ένεκεν, στις χώρες του Νότου) εξακολουθούσαν να λειτουργούν ως οι κύριοι θεματοφύλακες του ευρω-ενθουσιασμού. Άλλωστε, υπάρχει και η ΟΝΕ: όσο πλησίαζε η μέρα καθιέρωσης του ευρώ, οι δημοσκοπήσεις του Ευρωβαρόμετρου έδειχναν μια μερική, τουλάχιστον, ανάκαμψη της λαϊκής υποστήριξης για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Θα λειτουργήσει άραγε το ευρώ ως τονωτικό του ευρω-ενθουσιασμού;

Περιμένοντας να συμβεί αυτό ή κάποιο άλλο θαύμα, οι ενδείξεις για σημαντικές ρωγμές στην παθητική συναίνεση –η οποία χαρακτηρίζει εδώ και πολλά χρόνια τη δημόσια στάση αναφορικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση– έχουν πολλαπλασιαστεί. Η αποδυνάμωση της λαϊκής υποστήριξης έχει εκδηλωθεί σε διάφορα δημοψηφίσματα που συνδέθηκαν με τις διαδοχικές αναθεωρήσεις των συνθηκών. Οι δανοί ψηφοφόροι το έκαναν το κακό δύο φορές: πρώτα όταν απέρριψαν τη συνθήκη του Maastricht το 1992 και, κατόπιν, ξανά το 2000, όταν είπαν «όχι» στη συμμετοχή της χώρας τους στην ΟΝΕ. Στο μεταξύ, είχε μεσολαβήσει ένα ακόμη σκανδιναβικό «όχι», όταν ο νορβηγικός πληθυσμός ψήφισε εναντίον της ένταξης στην Ένωση και οι Νορβηγοί το είχαν ξανακάνει, το 1972. Αυτές οι αρνητικές ψήφοι δεν μπορούσαν πλέον να ερμηνευθούν ως σκανδιναβικές ιδιορρυθμίες του τύπου: «ποτέ δεν πίστεψαν στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, έτσι δεν είναι;». Το γαλλικό εκλογικό σώμα έδωσε μια πλειοψηφία μόλις 51% στη συνθήκη του Maastricht, ενώ οι Ιρλανδοί, που θεωρούνταν πάντοτε ένθερμοι υποστηρικτές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είπαν «όχι» το 2001 στη νέα αναθεώρηση της συνθήκης που συμφωνήθηκε στη Νίκαια, αν και μόνον μια μικρή μειοψηφία έκανε τον κόπο να ψηφίσει.

Σε όλες τις περιπτώσεις, η αρνητική ψήφος υπήρξε σε πολύ μεγάλο βαθμό «ψήφος κατά του κατεστημένου», καθώς η συναίνεση των πολιτικών ηγεσιών για την ενωμένη Ευρώπη παρέμενε άθικτη. Αυτό έχει επανειλημμένα επιβεβαιωθεί σε δημοσκοπήσεις των πολιτικών ηγεσιών σε όλα τα κράτη-μέλη. Έτσι, φαίνεται ότι ενώ οι εθνικές πολιτικές ηγεσίες εξακολουθούν να είναι πεπεισμένες για τα οφέλη της περαιτέρω ολοκλήρωσης, η λαϊκή παθητική συναίνεση στην οποία είχε στηριχθεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση για ένα τόσο μεγάλο διάστημα, δείχνει να εξασθενίζει και αυτό μπορεί να αποδειχθεί ότι δεν είναι απλώς πρόσκαιρο φαινόμενο. Οι ευρωπαϊκές κοινωνίες μπορεί να δείχνουν λιγότερη ανοχή επειδή δεν είναι πλέον διατεθειμένες να δώσουν λευκή επιταγή στις πολιτικές τους ηγεσίες για να προχωρήσουν παραπέρα στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνεχίζοντας να παίρνουν αποφάσεις εν ονόματί τους με μικρή διαφάνεια και δημοκρατική λογοδοσία. Μπορεί, επίσης, να δείχνουν λιγότερη ανοχή επειδή δεν αντιλαμβάνονται πλέον την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σαν ένα παιχνίδι στο οποίο κερδίζουν όλοι, με τους εν δυνάμει χαμένους να προσκολλώνται όλο και περισσότερο στους παλαιούς, οικείους εθνικούς θεσμούς ως μια α-

σπίδα προστασίας έναντι ενός περισσότερο δυσμενούς και ταχύ-  
τατα μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος.

Το αποτέλεσμα είναι το αυξανόμενο χάσμα μεταξύ οικονομίας και πολιτικής στην Ευρώπη. Παρά τη συνεχιζόμενη διεύρυνση της πολιτικής της ατζέντας, η Ε.Ε. παραμένει κυρίως ένα οικονομικό σύστημα, με ένα όλο και περισσότερο περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο αλλά χωρίς γνήσια πολιτική βάση. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις συζητούν εδώ και χρόνια την καθιέρωση μιας πολιτικής ένωσης ως αντίβαρο στην οικονομική και νομισματική ένωση· αλλά αυτό που προέκυψε στην πορεία είναι η συνεργασία σε ένα ευρύ πεδίο νέων τομέων πολιτικής, στους οποίους περιλαμβάνονται η εξωτερική πολιτική και η εσωτερική ασφάλεια, καθώς και περιορισμένες θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Παρότι σημαντικά, όλα αυτά έχουν μικρή σχέση με την πολιτική ένωση. Μπορεί, ή πρέπει, αυτή η πολιτική ένωση να κτιστεί από πάνω προς τα κάτω, όπως έχει γίνει μέχρι σήμερα; Και τι είδους πολιτική ένωση μπορεί να είναι; Δύσκολα ερωτήματα με διόλου προφανείς απαντήσεις. Το χάσμα, όμως, μεταξύ οικονομίας και πολιτικής έχει σημαντικές επιπτώσεις για τις κοινωνίες μας όπως και για τους εθνικούς και ευρωπαϊκούς μας θεσμούς. Επηρεάζει άμεσα τη λειτουργία της δημοκρατίας και τη νομιμοποίηση των θεσμών μας· έχει επίσης συνέπειες στην κατανομή πόρων.

Καλυμμένα συνήθως από τον τεχνοκρατικό τους μανδύα, τα ευρωπαϊκά ζητήματα παραμένουν απρόσιτα για τον μέσο πολίτη. Τα πολιτικά κόμματα, που εξακολουθούν να έχουν έντονο εθνικό προσανατολισμό και εσωτερική οργάνωση, απέτυχαν μέχρι σήμερα να λειτουργήσουν ως αμφίδρομοι ιμάντες επικοινωνίας. Στο κάτω-κάτω, γιατί θα πρέπει να περιμένουμε από τα κόμματα να ανταποκριθούν στην πρόκληση, εφόσον δεν υπάρχει ακόμη αυτόνομη εξουσία στο ευρωπαϊκό επίπεδο για την οποία να αγωνισθούν; Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως είναι σήμερα, αποτελεί πολύ φτωχό υποκατάστατο. Δεν μπορούν να υπάρξουν ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα όσο δεν υπάρχει ευρωπαϊκή πολιτική αγορά. Και ασφαλώς, δεν θα είναι η εναρμόνιση των τεχνικών προδιαγραφών ή, ακόμη, και η εναρμόνιση της φορολογίας που θα κατεβάσει τον κόσμο με πανό στους δρόμους των Βρυξελλών, της Αθήνας ή της Βαρκελώνης. Το έχουν κάνει μέχρι σήμερα οι αγρότες –και πιθανόν η ΟΝΕ να λειτουργήσει ως κινητήρια δύναμη στο μέλλον. Το χάσμα μεταξύ οικονομίας και πολιτικής ή, ίσως πιο σωστά, το χά-

σμα μεταξύ αντίληψης και πραγματικότητας παραμένει προκαλώντας μόνον απογοήτευση στους πολίτες· και αυτή με τη σειρά της μπορεί να οδηγήσει τελικά σε λαϊκιστικές αντιδράσεις και κινήματα διαμαρτυρίας με αλληλοσυγκρουόμενα και συγκεχυμένα μηνύματα. Οι εντεινόμενες διαμαρτυρίες εναντίον της παγκοσμιοποίησης μπορεί, επομένως, να πάρουν στο άμεσο μέλλον και μια πιο συγκεκριμένη ευρωπαϊκή έκφραση, ενώ η «ψήφος κατά του κατεστημένου» θα επανέρχεται ολοένα και πιο απειλητική. Η παθητική συναίνεση δεν μπορεί πλέον να θεωρείται δεδομένη.

### ΕΠΙΛΟΓΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ

- GOETZ, KLAUS - HIX, SIMON (επιμ.) (2001), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Franc Cass, Λονδίνο.
- HIX, SIMON (1999), *The Political System of the European Union*, Macmillan, Basingstoke.
- MÉNY, YVES - MULLER, PIERRE - QUERMONE, JEAN-LOUIS (επιμ.) (1995), *Politiques publiques en Europe: Une nouvelle division de travail*, L'Harmattan, Παρίσι.
- MORAVCSIK, ANDREW (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, Νέα Υόρκη.
- SCHARPF, FRITZ (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Οξφόρδη.
- SIEDENTOP, LARRY (2000), *Democracy in Europe*, Allen Lane, Λονδίνο.
- ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ, ΛΟΥΚΑΣ (1998), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία: Στο κατώφλι του 21ου αιώνα.*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- WALLACE, HELEN - WALLACE, WILLIAM (επιμ.) (2000), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Οξφόρδη.
- WEILER, JOSEPH (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.