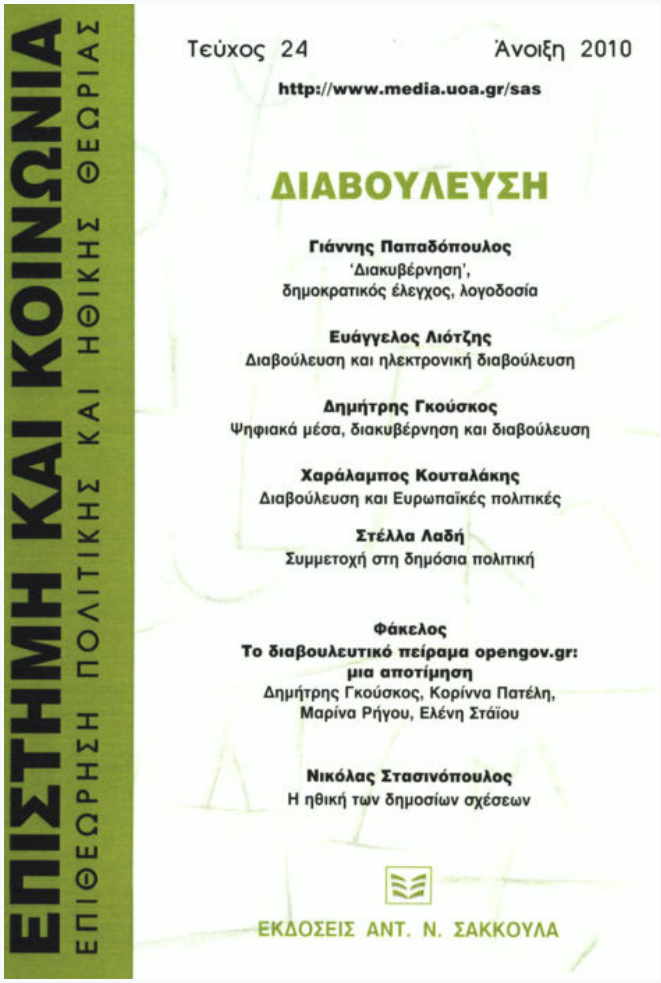
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Science and Society: Journal of Political and Moral Theory

Vol 24 (2010)

Διαβούλευση



Deliberative ability, negotiating power and european policy

Χαράλαμπος Κουταλάκης

doi: 10.12681/sas.903

Copyright © 2015, Χαράλαμπος Κουταλάκης

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

To cite this article:

Κουταλάκης Χ. (2015). Deliberative ability, negotiating power and european policy. *Science and Society: Journal of Political and Moral Theory*, *24*, 57–77. https://doi.org/10.12681/sas.903

https://epublishing.ekt.gr | **e-Publisher:** EKT | **Downloaded at:** 17/02/2026 16:21:19

Διαβουλευτική ικανότητα, διαπραγματευτική ισχύς και ευρωπαϊκές πολιτικές

Χαράλαμπος Κουταλάκης*

Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται μια διεύρυνση των ευκαιριών συμμετοχής μη κρατικών φορέων στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η στροφή προς συμμετοχικές μορφές διακυβέρνησης και ευρείας διαβούλευσης είναι ιδιαίτερα εμφανής σε τομείς πολιτικής όπου οι εμπλεκόμενοι φορείς δεν διαθέτουν τη δυνατότητα προσφυγής σε ιεραρχικά μέσα συντονισμού. Οι τάσεις αυτές θεωρείται ότι αντιμετωπίζουν το πανθομολογούμενο έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. και το κλίμα ευρωσκεπτικισμού· εκλαμβάνονται επίσης ως πρακτική ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της κοινωνικής αποδοχής των ενωσιακών ρυθμίσεων. Η παρούσα συμβολή επιχειρεί την κριτική επισκόπηση των βασικών θεωρητικών προσεγγίσεων που θεμελιώνουν την ανάγκη εισαγωγής θεσμών άμεσης διαβούλευσης σε επίπεδο Ε.Ε. καθώς και την αποτίμηση της εμπειρίας από τη λειτουργία τους στους κρίσιμους τομείς ρυθμιστικής παρέμβασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: το περιβάλλον και την υγεία και προστασία των καταναλωτών.

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Οι μορφές συνεργασίας μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων σε εθνικό, διεθνές και υπερεθνικό επίπεδο διευρύνονται σταδιακά κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Από τη διεθνή, αναπτυξιακή συνεργασία, την κλιματική αλλαγή, τις πολιτικές για την υγεία, την προστασία της βιοποικιλότητας ως και τη ρύθμιση προδιαγραφών προϊόντων και διαδικασιών παραγωγής, μη κρατικοί φορείς αναλαμβάνουν πλέον σημαντικές λειτουργίες που σχετίζονται όχι μόνο με την υλοποίηση αλλά και τη διαμόρφωση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των δημόσιων πολιτικών. Η στροφή προς συμμετοχικές μορφές διακυβέρνησης είναι ιδιαίτερα εμφανής σε τομείς πολιτικής όπου οι κρατικοί φορείς δεν διαθέτουν τους αναγκαίους πολιτικούς, οικονομικούς και γνωστικούς πόρους για τη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Διεθνείς οργανισμοί και θεσμοί διακρα-

* Λέκτορας στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, <ckoutalakis@pspa.uoa.gr>

τικής συνεργασίας, όπως τα Ηνωμένα Έθνη, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, η Παγκόσμια Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), προσφεύγουν πλέον συστηματικά στην ένταξη μη κρατικών φορέων στις λειτουργίες τους μέσω θεσμών άμεσης συμμετοχής, διακυβέρνησης και διαβούλευσης.

Η τάση αυτή είναι ιδιαιτέρως εμφανής στην Ε.Ε. Εκτός από τη θέσπιση διαβουλευτικών οργάνων, όπως η Επιτροπή των Περιφερειών[1] και η Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή[2] που εμπλέκονται θεσμικά στο στάδιο της διαμόρφωσης και της παρακολούθησης των ενωσιακών πολιτικών και τη ρητή αναφορά των αρχών της συμμετοχικής διαβούλευσης στις συνθήκες,[3] κάθε Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει αναπτύξει μια πλειάδα τυπικών ή άτυπων θεσμών διαβούλευσης με κοινωνικούς φορείς, αντιπροσωπευτικές οργανώσεις και ενώσεις πολιτών σε διάφορα στάδια του πολιτικού κύκλου (Kröger 2008). Η εμβάθυνση των μορφών συνεργασίας των θεσμικών οργάνων της Ένωσης με μη κρατικούς φορείς αντιμετωπίζεται συχνά με έντονο σκεπτικισμό (Magnette 2003). Η άμεση συμμετοχή μη κρατικών φορέων στη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη δράση τους, ιδιαίτερα σε τομείς με σοβαρές αρνητικές εξωτερικότητες στο σύνολο της κοινωνίας, θέτει επιτακτικά το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας των αποφάσεων που λαμβάνονται έξω από τη συνήθη κοινοβουλευτική διαδικασία (Weale 2006, Castiglione 2004, Bellamy 2008).

Ο προβληματισμός αυτός είναι ιδιαίτερα έντονος στην Ευρωπαϊκή Ένωση λόγω του τεχνοκρατικού χαρακτήρα των ρυθμίσεων, προπαντός όσων σχετίζονται με προδιαγραφές προϊόντων και διαδικασιών παραγωγής καθώς και τη διαχείριση της επικινδυνότητας σε μια σειρά από κρίσιμους τομείς όπως είναι η δημόσια υγεία και το περιβάλλον. Στους τομείς αυτούς βασικοί θεσμοί δημοκρατικής λογοδοσίας και ελέγχου, όπως το Ευρωπαϊκό και τα εθνικά Κοινοβούλια, παρά τη σημαντική ενδυνάμωση του ρόλου τους μέσω της διαδικασίας συναπόφασης, αδυνατούν να επηρεάσουν ουσιαστικά βασικές ρυθμιστικές επιλογές λόγω έλλειψης των απαραίτητων γνωστικών και τεχνοκρατικών όρων. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 έχει πλέον παγιωθεί η πεποίθηση, τόσο στην κοινή γνώμη όσο και στον ακαδημαϊκό και πολιτικό διάλογο, ότι το χάσμα μεταξύ των αποφάσεων που λαμβάνονται στην Ε.Ε. και την κοινωνία διευρύνεται (Hix & Follesdall 2005, Kohler-Koch 2008, Schmitter 2007). Η χαμηλή συμμετοχή στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η απόρριψη βασικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όπως το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και οι Συνθήκες, αποτελούν ίσως τα πιο γνωστά συμπτώματα της άρσης της *συναινετικής ανοχής* των ευρωπαίων πολιτών προς τη συνέχιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.[4]

Σε ποιον βαθμό η στροφή προς συμμετοχικές μορφές κοινωνικής διαβούλευσης μπορεί να αναστρέψει το διάχυτο αυτό κλίμα ευρωσκεπτικισμού ενδυναμώνοντας ουσιαστικά τη δημοκρατική νομιμοποίηση, τη λογοδοσία και τον δημοκρατικό έλεγχο των αποφάσεων που λαμβάνονται στην Ε.Ε.; Ο προβληματισμός αυτός θέτει καίρια ζητήματα ως προς το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η σταδιακή ανάδειξη ενός νέου παραδειγματικού μοντέλου λήψης των αποφάσεων σε τομείς όπου η προσφυγή σε ιεραρχικές μορφές συντονισμού είναι εκ των πραγμάτων δυσχερής, σηματοδοτεί τον ριζικό μετασχηματισμό των σχέσεων εξουσίας και επιρροής που διαμορφώνονται σε διεθνές και υπερεθνικό επίπεδο. Παραδοσιακές μορφές διακυβερνητικής συνεργασίας, όπου η διαπραγματευτική ισχύς των κρατών-μελών αποτελεί το μονοπωλιακό μέσο επιρροής στις αποφάσεις, εμπλουτίζονται με πολυκεντρικά υπερεθνικά θεσμικά μορφώματα όπου η δυνατότητα επηρεασμού των αποφάσεων εξαρτάται πρωτίστως από τη διαβουλευτική ικανότητα των συμμετεχόντων (Chambers 2003, Dryzek 2000, 2005).

Η παρούσα συμβολή επιχειρεί την κριτική επισκόπηση των βασικών θεωρητικών προσεγγίσεων που θεμελιώνουν την ανάγκη εισαγωγής θεσμών άμεσης διαβούλευσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και την αποτίμηση της εμπειρίας από τη λειτουργία τους στους κρίσιμους τομείς των ρυθμίσεων για το περιβάλλον, την υγεία και την προστασία των καταναλωτών. Στην ενότητα που ακολουθεί αναλύονται δύο βασικές προσεγγίσεις οι οποίες στηρίζονται σε διαφορετικές αφετηρίες ως προς τα κίνητρα που αντιμετωπίζουν κρατικοί και μη κρατικοί φορείς για την εισαγωγή νέων μη ιεραρχικών μορφών συντονισμού των ενωσιακών πολιτικών.

Η πρώτη προσέγγιση στηρίζεται στο κανονιστικό πρότυπο της διαβουλευτικής δημοκρατίας. Το πρότυπο αυτό προσδίδει ιδιαίτερη έμφαση στην αναγκαιότητα βελτίωσης των δημοκρατικών και τεχνοκρατικών εισροών του συστήματος λήψης των αποφάσεων στις σύγχρονες διαφοροποιημένες κοινωνίες (Follesdal 2004, Tsakatika 2005). Στον αντίποδα της προσέγγισης αυτής βρίσκονται οι λειτουργικές προσεγγίσεις. Οι τελευταίες υποστηρίζουν ότι ιστορικά η Ε.Ε. έχει αναπτύξει έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρυθμιστικό ρόλο ο οποίος στηρίζεται στη νομιμοποίησή της βάσει της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των εκροών που παράγει (Majone 1996, 1998). Συνεπώς, οι θεσμοί συμμετοχικής διαβούλευσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτελούν διαφορετικές λειτουργίες από τους αντίστοιχους θεσμούς σε εθνικό επίπεδο. Η έμφαση λοιπόν δεν είναι στην εισαγωγή δομών και πρακτικών που προσεγγίζουν το ιδεατό κανονιστικό πρότυπο της διαβουλευτικής δημοκρατίας. Η νομιμοποίηση του συστήματος βάσει των εκροών απαιτεί πρωτίστως τη σύζευξη δημοκρατικών και τεχνοκρατικών εισροών με τις αντίστοιχες ρυθμιστικές εκροές του συστήματος ώστε να μειωθεί το φαινό-

μενο εκδήλωσης ενδημικών παραβατικών συμπεριφορών από κράτη-μέλη και ιδιώτες (Scharpf 1999).

Στην τρίτη ενότητα επιχειρείται η κριτική αποτίμηση της εμπειρίας από την εισαγωγή θεσμών συμμετοχικής διαβούλευσης στις πολιτικές της Ε.Ε. για το περιβάλλον, την υγεία και την προστασία των καταναλωτών. Οι πολιτικές αυτές έχουν έντονα ρυθμιστικό χαρακτήρα καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει αρμοδιότητες παρέμβασης σε ζητήματα που άπτονται της λειτουργίας του κράτους πρόνοιας. Οι ρυθμίσεις της περιορίζονται λοιπόν στη διευθέτηση αρνητικών εξωτερικοτήτων, όπως η εκτίμηση και η διαχείριση της επικινδυνότητας προϊόντων και διαδικασιών παραγωγής για τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον. Για τον λόγο αυτόν διαθέτουν έντονο τεχνοκρατικό χαρακτήρα, χωρίς ωστόσο να παύουν να εγείρουν συγκρούσεις μεταξύ αντιτιθέμενων συμφερόντων που οδηγούν στην πολιτικοποίησή τους και συνεπώς στην ανάγκη σύζευξης μεταξύ δημοκρατικών και τεχνοκρατικών εισροών του συστήματος λήψης των αποφάσεων (Hooghe & Marks 2005).

Διαβουλευτική ικανότητα και συμμετοχή σε νέες μορφές διακυβέρνησης

Ο προβληματισμός ως προς τον εμπλουτισμό της κοινοτικής μεθόδου λήψης των αποφάσεων με νέες μορφές διακυβέρνησης, που στηρίζονται στη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων στις διαδικασίες διαμόρφωσης του ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει τη δράση τους, αποτυπώθηκε με σαφήνεια στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση το 2001 (CEC 2001). Το κείμενο αυτό εμπεριέχει τις βασικές θεσμικές πρωτοβουλίες της Ε.Ε. με στόχο την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της κοινωνικής αποδοχής των πολιτικών της. Η Λευκή Βίβλος δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην αναγκαιότητα ανάληψης συγκεκριμένων θεσμικών πρωτοβουλιών από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης με στόχο τη διεύρυνση των ευκαιριών συμμετοχής κοινωνικών φορέων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η επιδίωξη αυτή είναι εμφανής από τον τρόπο που επιδιώκει να συνθέσει δύο φαινομενικά αντιτιθέμενες προσεγγίσεις ως προς τον ρόλο των συμμετοχικών θεσμών κοινωνικής διαβούλευσης στα σύγχρονα πολυεπίπεδα συστήματα διακυβέρνησης.

Οι θεσμικές παρεμβάσεις που προτείνονται έχουν άμεση συνάφεια με τις βασικές αρχές του κανονιστικού προτύπου της διαβουλευτικής δημοκρατίας (Dryzek 2005). Σε αντίθεση με κλασικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων που στηρίζονται στη διαπραγμάτευση μεταξύ αντιτιθέμενων συμφερόντων, η διαβουλευτική δημοκρατία προτείνει ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο λήψης αποφάσεων που βασίζεται σε δύο βασικά χαρακτηριστικά. Πρώτο είναι η παροχή κινήτρων για τη συμμετοχή όλων των πιθανών ενδιαφερόμενων. Τα κίνητρα αυτά σχετίζονται με

τη δημιουργία νέων ευκαιριών συμμετοχής μέσω της καθιέρωσης θεσμών διαβούλευσης και τη μείωση των εμποδίων εισόδου όλων των ενδιαφερόμενων φορέων στη διαδικασία. Η άρση των εμποδίων συμμετοχής επιχειρείται μέσω της διευκόλυνσης της πρόσβασης σε πρωτογενείς και δευτερογενείς πληροφορίες σχετικά με τα υπό ρύθμιση ζητήματα και της ενίσχυσης των οργανωτικών δυνατοτήτων για την επεξεργασία τεκμηριωμένων απόψεων και επιχειρημάτων. Η ανεμπόδιστη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων αποτελεί εγγύηση ισότητας, αμεροληψίας και αξιοπιστίας των διαδικασιών λήψης αποφάσεων (Habermas 1973, 1976, 1991). Δεύτερο χαρακτηριστικό είναι η υιοθέτηση μη πλειοψηφικών κανόνων λήψης αποφάσεων που στηρίζονται στην ομοφωνία. Οι πλειοψηφικοί κανόνες θεωρούνται ότι αποτελούν ισχυρό αντικίνητρο για τη συμμετοχή όλων των δυνητικά ενδιαφερόμενων στην πολιτική διαδικασία καθώς περιθωριοποιούν τις μειοψηφικές απόψεις. Αντιθέτως, η ομοφωνία ευνοεί τη διαμόρφωση ενός συναινετικού κλίματος και την ανάπτυξη σχέσεων αλληλοκατανόησης. Τα παραπάνω χαρακτηριστικά οδηγούν στη σταδιακή διαμόρφωση ενός κλίματος διαλόγου και επικοινωνίας μεταξύ των συμμετεχόντων το οποίο στηρίζεται στην πειθώ και την ανταλλαγή τεκμηριωμένων απόψεων και επιχειρημάτων ως προς τις εναλλακτικές επιλογές ρύθμισης, σε αντίθεση με τη διαπραγμάτευση που στηρίζεται στην ανταλλαγή δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Επίσης, ευνοούν τη σταδιακή σύγκλιση των προτιμήσεων και συμφερόντων των συμμετεχόντων στις βέλτιστες λύσεις βάσει ηθικών και αντικειμενικών γνωστικών κριτηρίων (Hasenclever et al. 1997, Muller 2004, Gehring 2002, 1996).

Σε αντίθεση λοιπόν με κλασικές πλειοψηφικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων που ευνοούν τη διαπραγμάτευση μεταξύ αντιτιθέμενων συμφερόντων, οι συμμετοχικές μορφές διαβουλευτικής δημοκρατίας βασίζονται όχι τόσο στη διαπραγματευτική ισχύ των συμμετεχόντων όσο στη διαβουλευτική τους ικανότητα. Το κανονιστικό πρότυπο της διαβουλευτικής δημοκρατίας στηρίζεται σε κοινωνιολογικές και *κονστρουξιονιστικές* προσεγγίσεις των θεσμών οι οποίες θεωρούν ότι οι βασικές προτιμήσεις και τα συμφέροντα των φορέων που συμμετέχουν σε διαδικασίες διαβούλευσης δεν διαμορφώνονται a priori εξωγενώς ως προς τη λειτουργία των θεσμών αλλά ενδογενώς (Hall & Taylor 1996). Η διαπραγματευτική ισχύς συνδέεται με το σύνολο των οικονομικών, πολιτικών και υλικών πόρων που διαθέτουν οι συμμετέχοντες. Οι πόροι αυτοί είναι καθοριστικοί στις διαπραγματεύσεις διότι παρέχουν τη δυνατότητα επιρροής στις αποφάσεις μέσω της παροχής προτρεπτικών και αποτρεπτικών κινήτρων στους διαφωνούντες με σκοπό την αποτροπή ενδεχόμενων διαφωνιών και άσκησης αρνησικυρίας. Αντιθέτως, η διαβουλευτική ικανότητα συνδέεται με τη δυνατότητα επεξεργασίας και άρθρωσης πειστικών και επαρκώς τεκμηριωμένων επιχειρημάτων και συνθετικών λύσεων με

σκοπό τη μεταβολή των αρχικών προτιμήσεων και συμφερόντων των λοιπών συμμετεχόντων (Gutmann & Thompson 1996). Η διαβουλευτική ικανότητα του κράτους σχετίζεται με την ικανότητά του να θεσπίσει θεσμούς διαβούλευσης. Η αποτελεσματικότητα των θεσμών αυτών απαιτεί ιδιαίτερες ιδιότητες των κρατικών φορέων για την κατεύθυνση της διαβούλευσης σε συναινετικές λύσεις σε εύλογο χρόνο καθώς και την τήρηση των συμφωνηθέντων ώστε να διατηρείται το αναγκαίο κλίμα εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας στις διαδικασίες. Διαφορετικά, η διαβούλευση μπορεί να έχει αντίθετα αποτελέσματα αναπαράγοντας κυρίαρχες αντιθέσεις και εκφυλίζοντας τη διαδικασία διαλόγου και ανταλλαγής επιχειρημάτων σε διακοσμητική, χωρίς κανένα δεσμευτικό αποτέλεσμα. Από την άλλη μεριά, η αποτελεσματικότητα των θεσμών διαβούλευσης εξαρτάται άμεσα και από τη διαβουλευτική ικανότητα των κοινωνικών και οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε αυτούς. Η ικανότητα αυτή σχετίζεται με τη δυνατότητά τους να εκμεταλλευθούν τις θεσμικές ευκαιρίες πρόσβασης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που τους παρέχονται με την επεξεργασία και προβολή τεκμηριωμένων συνθετικών θέσεων οι οποίες μπορούν να τύχουν ευρείας αποδοχής από τους εταίρους τους.

Μια δεύτερη προσέγγιση αντιμετωπίζει το ζήτημα της καθιέρωσης συμμετοχικών θεσμών κοινωνικής διαβούλευσης ως ανταπόκριση της Ε.Ε. στις σύγχρονες προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης και της εγγενούς αδυναμίας των επιμέρους κρατών και περιφερειακών οργανισμών να αναλάβουν αυτόνομη δράση σε μια σειρά από κρίσιμους τομείς ρύθμισης οι οποίοι χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα και έντονη αλληλεξάρτηση (Young 1994, Rosenau 1992). Η προσέγγιση αυτή θεωρεί ότι η συζήτηση περί ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. παραγνωρίζει τα βασικά χαρακτηριστικά του ρυθμιστικού της ρόλου. Η ιστορική εξέλιξη των ευρωπαϊκών θεσμών στηρίζεται στη νομιμοποίησή τους ένεκα των εκροών που παράγουν, δηλαδή των πλεονεκτημάτων που προσφέρουν λόγω μεγαλύτερης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας σε σύγκριση με επιμέρους κρατικές ρυθμίσεις (Majone 1996). Η ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και ατόμων σε διεθνές επίπεδο απαιτεί την ενδυνάμωση της ικανότητας άντλησης γνωστικών, οικονομικών και πολιτικών πόρων των κρατών. Η προσφυγή σε μη ιεραρχικά μέσα συντονισμού της διοικητικής δράσης εμφανίζεται ως αξιόπιστη εναλλακτική επιλογή για την επίλυση πολύπλοκων δημοσίων προβλημάτων οι επιπτώσεις των οποίων ξεπερνούν τα διοικητικά όρια εθνικών και υποεθνικών δομών. Σε πολυεπίπεδα διοικητικά συστήματα όπου απαιτείται η συναίνεση μεγάλου αριθμού δρώντων, η συστηματική ένταξη στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μη κρατικών φορέων, οι οποίοι επωμίζονται το κόστος συμμόρφωσης ή υλοποίησης των ρυθμίσεων, αυξάνει τη νομιμοποίηση

των αποφάσεων και μειώνει τον χρόνο λήψης τους μέσω κοινοβουλευτικών διαδικασιών (Héritier 2002, 2003). Οι πρακτικές αυτές προσομοιάζουν με κορπορατιστικές μορφές συντονισμού της κοινωνικής δράσης. Ωστόσο, η ειδοποιός διαφορά τους με την παράδοση του κορπορατισμού είναι ότι η πρόσβαση μη κρατικών φορέων στις διαδικασίες διαμόρφωσης των πολιτικών δεν είναι μονοπωλιακή αλλά πλουραλιστική. Είναι δε κατακερματισμένη σε μεγάλο αριθμό τομεακών και υποτομεακών θεσμικών διευθετήσεων που διέπονται από διαφορετικές ρυθμιστικές λογικές και μορφές εκπροσώπησης. Η ενεργοποίηση γνωστικών, οικονομικών και πολιτικών πόρων μη κυβερνητικών φορέων αυξάνει την αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών παρεμβάσεων μειώνοντας το κόστος εφαρμογής και παρακολούθησής τους. Αφετηρία των σχετικών προβληματισμών σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η εμπειρική διαπίστωση ότι, παρά τη σημαντική ενίσχυση του ρόλου άμεσα εκλεγμένων οργάνων, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών από τα κράτη-μέλη είναι εντόνως ελλειμματική. Ενδεικτική της τάσης αυτής είναι η ραγδαία αύξηση του αριθμού των διαπιστωμένων παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη-μέλη (Börzel 2000, 2003, Koutalakis 2003). Η ένταξη στη διαδικασία διαμόρφωσης και υλοποίησης των ρυθμιστικών πολιτικών της Ε.Ε. των φορέων που επωμίζονται το κόστος συμμόρφωσης, ευνοεί τη συστηματική άρθρωση των συμφερόντων και προτιμήσεών τους και ενδυναμώνει τη νομιμοποιητική βάση των αποφάσεων. Παράλληλα, η υιοθέτηση μη πλειοψηφικών κανόνων λήψης των αποφάσεων δημιουργεί τις προϋποθέσεις σύγκλισης δημοκρατικών και τεχνοκρατικών προτιμήσεων, όχι στη βάση διαπραγμάτευσης αλλά πειθούς και αλληλοκατανόησης, οι οποίες ενισχύουν την προσαρμοστική ικανότητα των φορέων που επωμίζονται τις σχετικές υποχρεώσεις (Joerges & Falke 2000, Joerges & Vos 1999). Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραματίζει, λοιπόν, κεντρικό ρόλο στη θεσμοποίηση νέων μορφών διακυβέρνησης με σκοπό την ενδυνάμωση του ρυθμιστικού της ρόλου (Mayntz 1995, Epstein & Halloran 2000). Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι σε πολύπλοκα προβλήματα η διεύρυνση του αριθμού των φορέων που διαθέτουν δικαίωμα αρνησικυρίας δυσχεραίνει την αποτελεσματική εξεύρεση λύσεων, η συστηματική τους ένταξη στη διαδικασία αυξάνει τη δημοκρατική αλλά και τεχνοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων. Η θεωρία των πολυμερών διαπραγματεύσεων προτείνει ότι στις περιπτώσεις όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με πλειοψηφία ελλοχεύει ο κίνδυνος σύγκλισης των προτιμήσεων στον χαμηλότερο κοινό παρονομαστή ελλείψει κινήτρου για την προσαρμογή τους σε ανώτερο ρυθμιστικό επίπεδο (Scharpf 1999). Στο πλαίσιο αυτό, η εισαγωγή μη πλειοψηφικών διαδικασιών λήψης των αποφάσεων προτάσσεται ως στρατηγική αποφυγής του παραπάνω ενδεχομένου μέσα από διαδικασίες που προωθούν όχι τη διαπραγμάτευση αλλά την πειθώ στη βάση

τεκμηριωμένων επιχειρημάτων τα οποία οδηγούν στη αναπροσαρμογή των αρχικών προτιμήσεων των συμμετεχόντων.

Η θεσμοποίηση διαδικασιών διαβούλευσης αντιμετωπίζεται λοιπόν ως προτρεπτικό κίνητρο που επηρεάζει την προδιάθεση ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων να συνδράμουν πολύτιμους πόρους στην αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων. Ιδιωτικά συμφέροντα και κοινωνικοί φορείς αναλαμβάνουν όχι μόνο την υλοποίηση των συμφωνηθέντων αλλά και την παρακολούθηση και επιβολή της συμμόρφωσης με στόχο την αποφυγή δυσμενέστερων συνεπειών που επιφέρει η μονομερής προσφυγή του κράτους σε ιεραρχικά (νομικά) μέσα επιβολής τα οποία επιφέρουν συχνά δυσμενέστερο κόστος στα μέρη (σκιά ιεραρχίας) (Heritier & Lehmkuhl 2008). Η ουδετερότητα των θεσμών και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από πολιτικές λογικές και η απεξάρτησή τους από τον εκλογικό κύκλο αποτελεί εξίσου ισχυρό προτρεπτικό κίνητρο και βασική εγγύηση σταθερότητας και συνέχειας (Epstein & Halloran 2000).

Οι θεσμοί συμμετοχικής διαβούλευσης στην πράξη

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο πειραματισμός με την εισαγωγή νέων θεσμών συμμετοχικής διαβούλευσης σε επίπεδο Ε.Ε. είναι ιδιαίτερα πλούσιος. Οι διάφορες μορφές διαβούλευσης διακρίνονται ως προς τον βαθμό θεσμοποίησής τους, τις δυνατότητες πρόσβασης που παρέχουν σε μη κρατικούς φορείς, τις διαδικασίες έκφρασης γνώμης και λήψης αποφάσεων, τον βαθμό δεσμευτικότητας των αποφάσεων, το στάδιο του πολιτικού κύκλου στο οποίο ενεργοποιούνται (διαμόρφωση, υλοποίηση, παρακολούθηση, έλεγχος) καθώς και τη διαφάνεια και λογοδοσία της λειτουργίας τους. Οι μορφές διαβούλευσης με τον χαμηλότερο βαθμό θεσμοποίησης είναι αυτές των οποίων η συγκρότηση δεν διαθέτει νομική βάση. Συνεπώς βασικές ρυθμίσεις που προσδιορίζουν την οργάνωση και λειτουργία τους έχουν χαμηλή κανονιστική πυκνότητα. Οι μορφές αυτές διαβούλευσης έχουν συνήθως πειραματικό χαρακτήρα με σκοπό την άμεση διερεύνηση των βασικών προτιμήσεων των πολιτών. Η αντιπροσώπευση βασίζεται λοιπόν σε δειγματοληπτικές μεθόδους που συνήθως περιλαμβάνουν πολίτες ή εξειδικευμένες ομάδες ανάλογα με το θέμα (Abels 2007). Οι αποφάσεις που λαμβάνονται από αυτούς τους θεσμούς δεν είναι δεσμευτικές για τη διοίκηση. Σε αυτό συμβάλλει και η επιλογή του σταδίου ενεργοποίησης των σχετικών διαδικασιών: συνήθως σε πολύ αρχικό στάδιο του πολιτικού κύκλου με στόχο τη διερεύνηση πιθανών υποθέσεων ως προς τη δόμηση του προβλήματος ή τη διατύπωση πιθανών εναλλακτικών λύσεων. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις τέτοιων πρακτικών διαβούλευσης σε επίπεδο Ε.Ε. είναι η οργάνωση δημόσιων συζητήσεων [forums], συνελεύσεων και διαδικτυακών διαβουλεύσεων (Abels 2002). Η εισαγωγή τέτοιων πρακτικών

δεν ακολουθεί πάντα τη λογική του κανονιστικού προτύπου της διαβουλευτικής δημοκρατίας. Πολύ συχνά ακολουθεί λειτουργικής φύσης λογικές που συνδέονται με τη συνάρθρωση τεχνοκρατικών εισροών με τις βασικές δημοκρατικές προτιμήσεις των πολιτών σε καίρια ζητήματα όπως η θεσμική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης[5], η έρευνα[6], η βιοτεχνολογία, η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού, η μετανάστευση και η αστική και περιφερειακή ανάπτυξη.[7]

Οι πιο θεσμοποιημένες μορφές διαβούλευσης είναι αυτές που προβλέπονται από τη Συνθήκη ή συγκεκριμένες νομικές πράξεις, όπως κανονισμοί και οδηγίες. Τέτοιες διαδικασίες εντοπίζονται κυρίως σε επίπεδο τομεακών πολιτικών και ενεργοποιούνται στο στάδιο της διαμόρφωσης των πολιτικών είτε πριν από την εκδήλωση των προθέσεων της Επιτροπής είτε σε μεταγενέστερο στάδιο, με στόχο τη συγκεκριμενοποίηση αόριστων τεχνικών εννοιών, όρων και προϋποθέσεων που προβλέπονται κυρίως σε οδηγίες. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις τέτοιων διαδικασιών είναι οι επιτροπές εμπειρογνωμόνων, γνωστές στη διάλεκτο των Βρυξελών και ως επιτροπολογία. Οι επιτροπές αυτές αποτελούνται συνήθως από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες που δεν εκπροσωπούν εθνικά συμφέροντα, αλλά έχουν αποφασιστικό ρόλο στη συγκεκριμενοποίηση του ρυθμιστικού περιεχομένου πολιτικών λόγω της εξειδικευμένης γνώσης που κατέχουν (Joerges & Neyer 1997, Cohen & Sabel 1997). Η προσέγγιση αυτή συνάδει με τον έντονο κατακερματισμό του διοικητικού έργου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Είναι λοιπόν προφανές ότι εμφανίζονται έντονες διαφοροποιήσεις ως προς την ενεργοποίηση τέτοιων θεσμών και πρακτικών μεταξύ διαφορετικών Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής. Οι διαφοροποιήσεις αυτές οφείλονται τόσο σε ενδογενή χαρακτηριστικά του εκάστοτε τομέα, όπως ο βαθμός πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας των ρυθμίσεων, όσο και σε εξωγενή χαρακτηριστικά που σχετίζονται με την ύπαρξη ισχυρών κοινωνικών φορέων οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένους τομείς και μπορούν να λειτουργήσουν ως αποτελεσματικά αντίβαρα στην κυριαρχία ιδιωτικών συμφερόντων και ομάδων πίεσης. Οι ακόλουθες ενότητες επιχειρούν να αναδείξουν την εμπειρία από τη εισαγωγή τέτοιων θεσμών σε τρεις καίριους τομείς ρυθμιστικής παρέμβασης της Ε.Ε.: περιβάλλον και πολιτικές για την υγεία και την προστασία των καταναλωτών.

Η περιβαλλοντική πολιτική

Η περιβαλλοντική πολιτική αποτελεί έναν από τους σχετικά πιο αναπτυγμένους τομείς ρυθμιστικής παρέμβασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διάσπαρτες ρυθμίσεις της δεκαετίας του 1970 παγιώθηκαν σταδιακά σε ένα ολοκληρωμένο ρυθμιστικό καθεστώς, ιδίως μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ που ανήγαγε τη βιώσιμη ανάπτυξη σε έναν από τους βασικούς στρατηγικούς στόχους της

(McCormick 2001). Στον τομέα αυτό παρατηρείται έντονος πειραματισμός με νέες μορφές συμμετοχικής διακυβέρνησης και άμεσης διαβούλευσης με επιχειρήσεις, περιβαλλοντικές οργανώσεις και αναπτυξιακούς φορείς. Η πλειονότητα των θεσμών αυτών εντοπίζεται σε δύο βασικά στάδια της πολιτικής διαδικασίας. Πρώτον, στο στάδιο της διαμόρφωσης των ρυθμιστικών επιλογών της Επιτροπής, σε χρόνο αρκετά προγενέστερο της εκδήλωσης των νομοθετικών της πρωτοβουλιών. Η πράξη αναδεικνύει ότι στο στάδιο αυτό η Επιτροπή ακολουθεί πρακτικές ευρείας συμμετοχικής διαβούλευσης μέσω του διαδικτύου, της διοργάνωσης συνεδρίων και ημερίδων και κυρίως της σύστασης επιτροπών με τη συμμετοχή αντιπροσωπευτικών οργανώσεων των επιχειρήσεων και των εργαζομένων, περιβαλλοντικών οργανώσεων και άλλων θεσμικών φορέων (Baker 2003). Τέτοιες πρωτοβουλίες έχουν καταγραφεί σε τομείς όπως η προστασία της βιοποικιλότητας, ο ολοκληρωμένος έλεγχος και η πρόληψη της ρύπανσης στη βιομηχανία, η ρύθμιση των χημικών προϊόντων, η διαχείριση των υδάτων και η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δημόσιων και ιδιωτικών επενδυτικών προγραμμάτων (Hallstrom 2004, Koutalakis 2008). Στο στάδιο αυτό, η συστηματική διαβούλευση με μη κρατικούς φορείς αποσκοπεί στην άντληση κρίσιμων τεχνοκρατικών, γνωστικών και πολιτικών πόρων που θα ενδυναμώσουν την ικανότητα της Επιτροπής να αναλάβει αυτόνομη δράση έναντι των κρατών-μελών και των ενδιαφερόμενων προετοιμάζοντας μονομερώς το ουσιαστικό και διαδικαστικό περιεχόμενο των ρυθμίσεων. Οι πολιτικές της Ε.Ε. είναι συχνά αποτέλεσμα ρυθμιστικού ανταγωνισμού μεταξύ κρατών-μελών και ιδιωτικών συμφερόντων που διαβλέπουν συγκριτικά πλεονεκτήματα από την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών βάσει των δικών τους ρυθμιστικών προτύπων ώστε να περιορίσουν το μελλοντικό κόστος προσαρμογής σε αυτές. Το αποτέλεσμα του ρυθμιστικού ανταγωνισμού επιφέρει συχνά σημαντικό διοικητικό, πολιτικό και οικονομικό κόστος προσαρμογής σε κράτη-μέλη και τομείς οικονομικής δραστηριότητας που αδυνατούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο των πολιτικών αυτών (Sbragia 1996, Scharpf 1994). Η ένταξη στις διαδικασίες διαμόρφωσης των ρυθμιστικών επιλογών των φορέων που επωμίζονται το κόστος υλοποίησής τους μειώνει την πιθανότητα αναποτελεσματικής εφαρμογής τους στην πράξη.

Το δεύτερο στάδιο του πολιτικού κύκλου, όπου παρατηρείται έντονη θεσμική κινητικότητα ως προς την εισαγωγή νέων θεσμών και πρακτικών συμμετοχικής διαβούλευσης, είναι αυτό της εξειδίκευσης των αόριστων εννοιών, όρων και προϋποθέσεων εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη-μέλη. Στο στάδιο αυτό προκύπτει μια δευτερογενής διαμόρφωση των ρυθμιστικών επιλογών της Επιτροπής από τα κράτη-μέλη μέσω της διακριτικής ευχέρειας που παρέχει η νομοθεσία για την εξειδίκευση ουσιαστικών και διαδικαστικών όρων και προϋποθέ-

σεων. Η διεύρυνση της Ε.Ε. με νέα μέλη με συγκριτικά περιορισμένες δυνατότητες προσαρμογής στην κοινοτική νομοθεσία οδήγησε στην ανάγκη μεγαλύτερης ευελιξίας ώστε να αποφευχθεί η ένταση του ρυθμιστικού ανταγωνισμού μεταξύ νέων και παλαιών κρατών-μελών (Homeyer 2004, Holzinger 1999, Carius et al. 1999). Εκτός, λοιπόν, από την αμιγώς λειτουργική λογική που συνήθως διέπει τη σύσταση και λειτουργία των θεσμών διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο, η εισαγωγή τους ακολουθεί και μια χωρική λογική με σκοπό την εξισορρόπηση των γεωγραφικών ανισοτήτων που προκύπτουν από την εφαρμογή ομοιόμορφων ρυθμίσεων σε ετερόκλητες χωρικές ενότητες. Οι επιπτώσεις των θεσμικών αυτών πρωτοβουλιών της Επιτροπής είναι εμφανείς ακόμα και στα πιο συγκεντρωτικά κράτη-μέλη της Ένωσης. Χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τέτοιων θεσμών σε εθνικό επίπεδο είναι οι φορείς διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών που εντάσσονται στο δίκτυο Φύση 2000, οι συμμετοχικοί θεσμοί για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και οι δημόσιες ακροάσεις και συνελεύσεις που οργανώνονται σε κάποια κράτη-μέλη στο πλαίσιο της νομοθεσίας για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δημόσιων και ιδιωτικών έργων (Boerzel 2009, Koutalakis 2009).[8]

Η αποτίμηση της λειτουργίας των θεσμών διαβούλευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική. Παρά το γεγονός ότι η εισαγωγή των θεσμών αυτών έχει οδηγήσει στη διεύρυνση των ευκαιριών συμμετοχής μη κρατικών φορέων στις διαδικασίες διαμόρφωσης των ρυθμιστικών επιλογών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, στην πράξη η αποδοτικότητά τους είναι ιδιαιτέρως περιορισμένη. Ο τεχνοκρατικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων οδηγεί σε σημαντικά εμπόδια εισόδου, όχι μόνο περιβαλλοντικών οργανώσεων που σπάνια διαθέτουν επαρκείς πόρους για τη διοικητική και επιστημονική υποστήριξη της συμμετοχής τους, αλλά και επιχειρήσεων και αντιπροσωπευτικών φορέων, ιδιαιτέρως αυτών που δραστηριοποιούνται σε τομείς οι οποίοι αντιμετωπίζουν προβλήματα ανταγωνιστικότητας που δυσχεραίνουν την υιοθέτηση νέων τεχνολογιών (Koutalakis 2008). Το αποτέλεσμα είναι ότι, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, η συμμετοχή των παραπάνω φορέων είναι εξαιρετικά περιορισμένη και τείνει να έχει συμβολικό χαρακτήρα (Persson 2007, Hallstrom 2004). Τα σοβαρά εμπόδια εισόδου φορέων με περιορισμένους οικονομικούς και γνωστικούς πόρους οδηγούν συχνά σε απομάκρυνση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από το κανονιστικό πρότυπο της διαβουλευτικής δημοκρατίας. Από την εμπειρική έρευνα αναδεικνύεται ότι, παρά τις αρχικές προσδοκίες, οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των συμμετεχόντων έχουν έντονα χαρακτηριστικά διαπραγμάτευσης παρά διαβούλευσης. Ανάλογα με το θέμα και την κατανομή των προτιμήσεων και των συμφερόντων μεταξύ των συμμετεχόντων η διαπραγμάτευση αυτή εκλαμβάνει

δύο χαρακτηριστικά. Στις περισσότερες περιπτώσεις που αφορούν σε ρύθμιση διαδικασιών παραγωγής το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης σχετικά με το επιθυμητό όριο ρύθμισης τείνει να συγκλίνει όχι προς τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές αλλά στο μέσο όρο των εθνικών προτιμήσεων και συμφερόντων (Koutalakis, 2008). Αντιθέτως, στις προδιαγραφές προϊόντων ο έντονος ανταγωνισμός μεταξύ οικονομικών φορέων ως προς την τεχνολογική επιρροή στην αγορά οδηγεί στην εναρμόνιση της νομοθεσίας στα ανώτερα διαθέσιμα επίπεδα όχι στη βάση πειθούς αλλά της διαπραγματευτικής ισχύος φορέων που υπερέχουν σε τεχνολογική εξειδίκευση και εμπορική δύναμη. Η συγκέντρωση λοιπόν της διαβουλευτικής ισχύος στους ίδιους φορείς που διαθέτουν διαπραγματευτική ισχύ λόγω των ιδιαίτερων οικονομικών και γνωστικών πόρων τους, σχετικοποιεί τη θεσμική δυναμική των παραπάνω διαδικασιών και πρακτικών και δεν συμβάλλει ώστε αυτές να λειτουργήσουν ως μηχανισμοί διάχυσης των βέλτιστων ρυθμιστικών πρακτικών και τεχνολογιών (Lange 2008).

Οι πολιτικές για την υγεία και την προστασία των καταναλωτών

Οι πολιτικές για την υγεία και την προστασία των καταναλωτών αποτελούν σχετικά νέους τομείς ρυθμιστικής παρέμβασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής για την Υγεία (DG SANCO) δημιουργήθηκε μόλις το 1999. Αφορμή για την ανάληψη πρωτοβουλιών από την Ε.Ε. στον τομέα αυτόν αποτέλεσε η ανάγκη ενίσχυσης του συντονισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την εκτίμηση και διαχείριση της επικινδυνότητας σε ζητήματα υγείας, ιδίως μετά την εξάπλωση της νόσου της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας. Στους βασικούς προγραμματικούς στόχους της Επιτροπής κεντρική θέση έχουν η καθιέρωση θεσμών συμμετοχικής διαβούλευσης μεταξύ των άμεσα ενδιαφερομένων (CEC 2000). Η δημιουργία, το 2001, ενός forum για την Υγεία και το 2006 ενός ευρύτερου οργάνου συμμετοχικής διαβούλευσης για την προστασία των καταναλωτών (Stakeholder Consultative Group) αποτελούν τις βασικότερες καινοτομίες προς αυτή την κατεύθυνση. Τα δύο αυτά όργανα παρέχουν στην Επιτροπή συμβουλές και συστάσεις για όλα τα ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της. Η συμμετοχή σε αυτά είναι ανοικτή και εθελούσια. Στο forum για την Υγεία συμμετέχουν πενήντα ευρωπαϊκοί αντιπροσωπευτικοί φορείς που κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες: (α) μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της υγείας και οργανώσεις ασθενών· (β) αντιπροσωπευτικές οργανώσεις ιατρών και ιατρικών επαγγελμάτων, πάροχοι υπηρεσιών υγείας και ασφαλιστικές οργανώσεις· και (γ) άλλοι κοινωνικοί και οικονομικοί φορείς που δραστηριοποιούνται στο τομέα της υγείας.[9] Παρά το γεγονός ότι οι συμβουλές και οι συστάσεις του forum δεν είναι δεσμευτικές για την Επιτροπή, ο βαθμός θεσμοποίησής του

είναι εξαιρετικά υψηλός καθώς προβλέπονται συγκεκριμένα κριτήρια εισόδου στη διαδικασία αλλά και κανόνες διαφάνειας των διαδικασιών. Η συμμετοχή νέων φορέων στη διαδικασία απαιτεί έγκριση από την Επιτροπή βάσει κριτηρίων που σχετίζονται με τον βαθμό αντιπροσωπευτικότητας κάθε οργάνωσης ως προς τη γεωγραφική και θεματική της εμβέλεια. Υποψήφιοι φορείς πρέπει να αντιπροσωπεύουν μέλη από δεκατέσσερα τουλάχιστον κράτη και να έχουν ως αντικείμενο οριζόντια θέματα που σχετίζονται με την ευρωπαϊκή διάσταση των πολιτικών υγείας. Οι εργασίες του forum προσδιορίζονται σε διετή προγράμματα δράσης. Οι συστάσεις προς την Επιτροπή και τα πορίσματα των εργασιών εγκρίνονται με αυξημένη πλειοψηφία δύο τρίτων των μελών. Βάσει των αρχών λειτουργίας του forum, οι συζητήσεις γίνονται με τρόπο που εγγυάται τη διενέργεια ευρείας διαβούλευσης μεταξύ των μελών του και της Επιτροπής με ιδιαίτερη καταγραφή των θέσεων της μειοψηφίας στα πορίσματα και τις συστάσεις που εκδίδονται.[10]

Εκτός από τα συμβουλευτικά αυτά όργανα, ο τομέας της υγείας και προστασίας των καταναλωτών χαρακτηρίζεται από τη μεταβίβαση σημαντικών ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές. Η σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας των Τροφίμων (EFSA) το 2002 αποτελεί τη σημαντικότερη θεσμική καινοτομία. Ο οργανισμός αυτός είναι ο μόνος μεταξύ των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών που διοικείται από όργανα στα οποία δεν συμμετέχουν αντιπρόσωποι των εθνικών κυβερνήσεων αλλά δεκαπέντε ανεξάρτητα μέλη, τρία εκ των οποίων προέρχονται από καταναλωτικές οργανώσεις και αντιπροσωπευτικούς φορείς παραγωγών τροφίμων.[11] Ο ιδρυτικός σκοπός του οργανισμού είναι η διενέργεια ανεξάρτητης και επιστημονικά τεκμηριωμένης εκτίμησης της επικινδυνότητας των τροφίμων. Η διαχείριση της επικινδυνότητας αυτής είναι σαφώς διακριτή λειτουργία που επιτελείται από την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη (Krapohl 2003). Η εκτίμηση της επικινδυνότητας γίνεται από τον οργανισμό μέσω επιστημονικών πορισμάτων που καλύπτουν ζητήματα όπως η ασφάλεια των τροφίμων και τροφών και οι επιπτώσεις τους στην υγεία ανθρώπων, ζώων και φυτών. Για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των επιστημονικών πορισμάτων του, ο οργανισμός έχει αναπτύξει ένα ευρύ δίκτυο άμεσα συμμετοχικών δομών και διαδικασιών διαβούλευσης που διευκολύνουν την ισότιμη και διαφανή συμμετοχή όλων των άμεσα ενδιαφερόμενων στις διαδικασίες. Τα όργανα αυτά είναι η επιστημονική επιτροπή του οργανισμού και οι διάφορες ομάδες εργασίας που συστήνονται υπό την αιγίδα της. Η εμπειρική έρευνα αναδεικνύει ότι η λειτουργία των οργάνων αυτών χαρακτηρίζεται από έντονες τεχνοκρατικές τάσεις και ουδετεροποίηση των εργασιών τους από το ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται (Borrás, Koutalakis & Wendler 2007). Η τάση αυτή, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη πολιτικοποίηση

της διαχείρισης της επισφάλειας των τροφίμων και αμφισβήτησης της αξιοπιστίας της παραγόμενης γνώσης, οδήγησε στην παράλληλη εισαγωγή θεσμών που διευκολύνουν την άμεση συμμετοχή ενδιαφερομένων μερών εκτός του στενού κύκλου των επιστημονικών φορέων που εξειδικεύονται στον τομέα αυτό. Εκτός από τη διοργάνωση διαδικτυακών δημόσιων διαβουλεύσεων, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν η σύσταση ομάδων εργασίας και επιστημονικών συνεδρίων με τη συμμετοχή περιβαλλοντικών οργανώσεων ιδίως σε ζητήματα όπου δεν έχουν διατυπωθεί κρατούσες επιστημονικά απόψεις όπως οι γενικά μεταλλαγμένοι οργανισμοί (Vos & Wendler 2006). Στις περιπτώσεις αυτές η διάκριση μεταξύ διαδικασιών εκτίμησης της επικινδυνότητας και διαχείρισής της δεν είναι τόσο ευχερής. Εκ των πραγμάτων, λοιπόν, ο οργανισμός καλείται να υπερβεί τον αμιγώς τεχνοκρατικό επιστημονικό του χαρακτήρα και να διαχειριστεί τις κοινωνικές επιρροές και την αβεβαιότητα που προκύπτουν από την ύπαρξη μεγάλου αριθμού αντιφατικών απόψεων και προτιμήσεων στην κοινωνία και την αυξανόμενη παραγωγή επιστημονικής γνώσης έξω από τα συμβατικά πλαίσια των δημόσιων ερευνητικών κέντρων και πανεπιστημίων.

Η διεύρυνση των φορέων που συμμετέχουν στις εν λόγω διαδικασίες επιχειρείται μέσω της σύστασης ενός οργάνου ευρείας διαβούλευσης όλων των ενδιαφερομένων (Stakeholder Consultative Platform). Σε αυτό συμμετέχουν και φορείς γνωστοί για την αντίθεσή τους στην ελεύθερη κυκλοφορία γενετικά μεταλλαγμένων τροφίμων, όπως οι γνωστές περιβαλλοντικές οργανώσεις Greenpeace και Friends of the Earth. Έχει συμβουλευτικό ρόλο στον Εκτελεστικό Διευθυντή του οργανισμού σε όλα σχεδόν τα θέματα οριζόντιου ενδιαφέροντος, όπως το πρόγραμμα εργασίας, τα μεθοδολογικά ζητήματα που άπτονται της εκτίμησης της επικινδυνότητας και την αξιολόγηση του έργου της οργάνωσης. Η πείρα από τη λειτουργία των παραπάνω θεσμών αναδεικνύει ότι παρά τη θεσμική αποσύνδεση της εκτίμησης της επικινδυνότητας από τη διαχείρισή της στον τομέα των τροφίμων, η εντεινόμενη διαμάχη σχετικά με την αδειοδότηση γενετικά μεταλλαγμένων τροφίμων μεταξύ της επιστημονικής κοινότητας και κοινωνικών φορέων περιορίζει την αποτελεσματικότητα των θεσμών κοινωνικής διαβούλευσης. Λόγω της έντονης πολιτικοποίησης του ζητήματος, οι αποφάσεις τείνουν να αντανακλούν τον ελάχιστο κοινό παρανομαστή των προτιμήσεων των συμμετεχόντων παρά τη σύγκλισή τους στη βάση επιστημονικά έγκυρων επιχειρημάτων (Borrás, Koutalakis & Wendler 2007).

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Ο έντονος πειραματισμός της Ε.Ε. με νέες μορφές συμμετοχικής διαβούλευσης τόσο σε οριζόντιο όσο και σε τομεακό επίπεδο, έχει οδηγήσει σε μια προφανή

διεύρυνση των ευκαιριών συμμετοχής κοινωνικών και οικονομικών φορέων στις διαδικασίες διαμόρφωσης καίριων ρυθμιστικών επιλογών. Οι θεσμοί αυτοί έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον μεγάλου αριθμού φορέων που προηγουμένως δεν είχαν πρόσβαση στις διαδικασίες διαμόρφωσης των ενωσιακών πολιτικών. Υπ' αυτή τη θεώρηση, η εισαγωγή θεσμών άμεσης συμμετοχικής διαβούλευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο συμβάλλει στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στις σχέσεις της Επιτροπής με οργανωμένα συμφέροντα και ομάδες πίεσης μέσω της ένταξης των τελευταίων σε δημόσιες δομές και διαδικασίες. Ωστόσο, η εμπειρία από τη λειτουργία των θεσμών αυτών αναδεικνύει μια σειρά από παράγοντες που δυσχεραίνουν την ανάδειξή τους ως αξιόπιστες εναλλακτικές έναντι παραδοσιακών διαδικασιών λήψης των αποφάσεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι καινοτομίες αυτές δεν συνοδεύτηκαν από ανάλογες πρωτοβουλίες για τη μείωση των οικονομικών και γνωστικών εμποδίων εισόδου νέων φορέων στις διαδικασίες διαβούλευσης. Η συμμετοχή μεγάλου αριθμού φορέων σε μια διαδικασία δεν αποτελεί από μόνη της τεκμήριο αντιπροσωπευτικότητας, καθώς –εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις– δεν έχουν διαμορφωθεί σαφή και διαφανή κριτήρια ένταξης διαφορετικών φορέων στις διαδικασίες. Ο χαμηλός βαθμός θεσμοποίησης των διαδικασιών εισόδου των άμεσα ενδιαφερόμενων μερών στις διαδικασίες οδηγεί στην ενεργοποίηση εναλλακτικών θεσμικών φίλτρων, όπως η έγκριση των συμμετεχόντων από την Επιτροπή ή τις εθνικές κυβερνήσεις, που σχετικοποιούν τη αντιπροσωπευτική σύνθεση των οργάνων. Ο τεχνοκρατικός χαρακτήρας των υπό διευθέτηση ρυθμίσεων απαιτεί υψηλό βαθμό οργανωτικής και τεχνοκρατικής εξειδίκευσης φορέων με σχετικά περιορισμένους πόρους. Τα υψηλά εμπόδια εισόδου περιορίζουν τη δυνατότητα φορέων όπως περιβαλλοντικές οργανώσεις, καταναλωτικές οργανώσεις και άλλους κοινωνικούς φορείς που λόγω της ιδιότητάς τους θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως αντίβαρο στην κυριαρχία ιδιοτελών συμφερόντων. Η ουσιαστική αδυναμία των φορέων αυτών να διαμορφώσουν πειστικά και επιστημονικά τεκμηριωμένα επιχειρήματα που έχουν τη δυνατότητα να μεταβάλλουν τις αντιθετικές προτιμήσεις και συμφέροντα των λοιπόν συμμετεχόντων οδηγούν σε αδυναμία διαμόρφωσης των αναγκαίων σχέσεων επικοινωνίας και αλληλοκατανόησης. Η ανισοκατανομή της διαπραγματευτικής ισχύος και η συγκέντρωση κρίσιμων πόρων σε περιορισμένο αριθμό φορέων οδηγεί σε αντίστοιχη ανισοκατανομή της διαβουλευτικής ισχύος, του συνόλου δηλαδή των γνωστικών και τεχνοκρατικών πόρων που απαιτούνται για την ουσιαστική συμμετοχή σε διαδικασίες διαβούλευσης. Η ισχύς που αναπαράγεται στο εσωτερικό των θεσμών αυτών δεν είναι πάντα δημόσια ούτε διαβουλευτική αλλά αμιγώς διαπραγματευτική και άνιση. Υπ' αυτούς τους όρους, η λειτουργία των θεσμών διαβούλευσης σε καίριους τομείς ρυθμιστικής παρέμβασης της Ε.Ε. που σχετίζονται

με την εκτίμηση και διαχείριση της επικινδυνότητας ενδέχεται να εντείνει την προϊούσα τάση κατακερματισμού και στεγανοποίησης της λειτουργίας της διοίκησης από τον κοινωνικό έλεγχο και τη λογοδοσία. Η τάση τεχνοκρατικοποίησης των συζητήσεων οδηγεί συχνά σε αποπολιτικοποίηση των διακυβευμάτων και απομονώνει φορείς που εκ της ιδιότητάς τους εκφράζουν προτιμήσεις και συμφέροντα εκτός του στενού κύκλου των εμπειρογνωμόνων.

Παρόμοιες αδυναμίες που σχετίζονται με τον χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης των διαδικασιών διαβούλευσης εμφανίζονται και ως προς τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο των συγκεκριμένων θεσμών αυτών. Ο απόλυτος κανόνας είναι ότι οι αποφάσεις αυτές δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα ούτε εισάγουν κάποιο περιορισμό στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής ως προς τη διατύπωση των προβλημάτων και των πιθανών εναλλακτικών λύσεων. Συνεπώς, η απόρριψή τους είναι στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής καθώς δεν απαιτείται ιδιαίτερη αιτιολογία ή υποβολή για επανεξέταση των πορισμάτων ώστε να διαμορφωθούν κοινά αποδεκτές θέσεις, όπως συμβαίνει συχνά σε πολυαρχικά συστήματα λήψης των αποφάσεων. Στην πράξη, βεβαίως, η δυνατότητα αυτή της Επιτροπής εξαρτάται άμεσα από τη φύση του προβλήματος και τον βαθμό αξιοπιστίας των διαδικασιών διαβούλευσης. Σε έντονα τεχνοκρατικούς τομείς ρύθμισης όπου οι διαδικασίες διαβούλευσης αναγνωρίζονται από τους ίδιους τους συμμετέχοντες και την κοινωνία ως απολύτως αξιόπιστες, το πολιτικό κόστος απόρριψης των προτάσεων που διαμορφώνονται από την Επιτροπή είναι εξαιρετικά υψηλό καθώς ο βαθμός εξάρτησης της τελευταίας από τους γνωστικούς πόρους των φορέων που συμμετέχουν στις διαδικασίες διαβούλευσης είναι εξαιρετικά μεγάλος και το πολιτικό κόστος απόρριψης προτάσεων που τυγχάνουν ευρύτερων κοινωνικών συναινέσεων δυσβάστακτο. Οι διαφοροποιήσεις όμως αυτές οδηγούν σε έναν έντονο κατακερματισμό της δημόσιας σφαίρας σε επιμέρους ασύνδετες ενότητες που δύσκολα μπορούν να συγκεραστούν σε έναν ενιαίο χώρο όπου διαμορφώνεται και αναπαράγεται μια μορφή επικοινωνιακής διαβουλευτικής ισχύος ως αντίβαρο στην κυριαρχία ισχυρών κρατικών ή μη κρατικών συμφερόντων.

Σημειώσεις

1. Η Επιτροπή των Περιφερειών θεσπίσθηκε το 1994 με τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι ένα συμβουλευτικό όργανο αποτελούμενο από εκπροσώπους των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης της Ευρώπης. Ο ρόλος της είναι συμβουλευτικός για θέματα όπως η περι-

φερειακή πολιτική, το περιβάλλον, η εκπαίδευση και οι μεταφορές, τα οποία όλα αφορούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

2. Η ΕΟΚΕ ιδρύθηκε το 1957 με σκοπό την παροχή συμβουλών στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. με τη μορφή γνωμοδοτήσεων με αντικείμενο τις νομοθετικές προτάσεις που υποβάλλει η Ένωση. Τα μέλη της εκπροσωπούν ένα ευρύ φάσμα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών συμφερόντων που κατατάσσονται σε τρεις ομάδες: τους 'εργοδότες', τους 'εργαζόμενους' και τις ομάδες 'διαφόρων συμφερόντων' (π.χ. καταναλωτές, περιβαλλοντολόγους, μη κυβερνητικές οργανώσεις κ.λπ.).

3. Στη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση η ενδυνάμωση της διαβούλευσης και της διαφάνειας αναφέρονται ρητά ως βασικές επιδιώξεις των μελλοντικών θεσμικών πρωτοβουλιών. Επιπρόσθετα, η συνταγματική συνθήκη της Λισσαβόνας (άρθρο 11) και το προγενέστερο κείμενο του Συντάγματος του 2004 (άρθρο I-47) εμπεριέχουν ρητές αναφορές στη συμμετοχική δημοκρατία και στον επηρεασμό της θεματικής διάταξης των ενωσιακών οργάνων μέσω λαϊκών νομοθετικών πρωτοβουλιών.

4. Ο όρος αυτός αποτελεί απόδοση στα ελληνικά του αγγλικού *permissive consensus* (Hooghe & Marks 2008).

5. European Citizens' Consultation on the future of the EU, (http://european-citizens-consultations.eu/, τελευταία επίσκεψη: 3/10/2009).

6. Meeting of Minds-European Citizens' Deliberation on Brain Science (http://www.meetingmindseurope.org, τελευταία επίσκεψη: 3/10/2009).

7. European Citizens' Panel on Rural Areas in Future Europe (http://citizenspanel.eu/, τελευταία επίσκεψη: 3/10/2009) και Citizen's Conference on New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe (www.raise-eu.org, τελευταία επίσκεψη: 3/10/2009).

8. Βλ. κοινοτική οδηγία 43/1992 για τους βιοτόπους, κοινοτική οδηγία 60/2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής για την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων και κοινοτικές οδηγίες 337/1985 και 11/1997 για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

9. Βλ. http://ec.europa.eu/health/ph_overview/health_forum/policy_forum_en.htm (τελευταία επίσκεψη: 5/10/2009).

10. Βλ. EUHPF Guiding Principles with Regard to Transparency, Brussels, June 2007.

11. Βλ. Κανονισμό 178/2002 της 28ης Ιανουαρίου 2002 (OJL 31/1).

Βιβλιογραφικές αναφορές

Abels, G. (2007). 'Citizen Involvement in Public Policy-making: Does it Improve Democratic Legitimacy and Accountability?', *Interdisciplinary Information Sciences*, 13 (1): 103-116.

Abels, G. (2002). 'Experts, citizens, and Eurocrats. Towards a policy shift in the governance of bio-politics in the EU', *European Integration online Papers* (EIoP) 6(19).

Baker, S. (2003). 'The dynamics of European Union biodiversity policy: interactive, functional and institutional logics', *Environmental Politics*, 12 (3): 23-41.

Bellamy, R. (2008). 'Symposium on "Should Europe Adopt the American Way of Law" and Has It Done So?', *European Political Science*, 7.

Borrás, S., Koutalakis, C. & Wendler, F. (2007). 'European agencies and input legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the post-delegation phase', *Journal of European Integration* 29(5): 583-600.

Börzel, T.A. (επιμ.) (2009). *Coping with Accession to the European Union. New Modes of Environmental Governance*. London: Palgrave.

Carius, A. von Homeyer, I. & Bär, S. (1999). 'The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges Speed and Flexibility', στο K. Holzinger & P. Knoepfel (επιμ.), *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Castiglione, D. (2004). *The future of democracy in Europe. Trends, analyses, and reforms*, Strasbourg: CoE Publications.

Chambers, S. (2003). 'Deliberative Democratic Theory', *Annual Review of Political Science*, 6: 307-26.

Commission of the European Communities (2001). *European Governance: A White Paper*. COM (2001), 428 final.

Commission of the European Communities (2001). 'Communication on the Health Strategy of the European Community', COM (2000) 286 final.

Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press,

Dryzek, J. (2005). 'Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia', *Political Theory*, 33(2): 218-242.

Epstein, D. & O'Halloran, S. (2000). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

Follesdal, A. (2004). 'Legitimacy Theories of the European Union'. ARENA Working Papers 04/15.

Gehring, O.T. (2002). *Die Europaische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht.*, Baden-Baden: Nomos.

Gehring, O.T. (1996). 'Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Uberlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes', στο V. von Prittwitz (επιμ.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweldtpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.

Gutmann, A. & D. Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Hasenclever, I.A., Mayer P. & Rittberger B. (1997). *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hix, S. & Follesdall, A. (2005). 'Where there is a Democratic Deficit in the EU. A response to Majone and Moravscik', *European Governance Papers*, No C-05-02.

Habermas, J. (1973). *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon.

Habermas, J. (1976). 'Legitimationsprobleme im modernen Staat', *Merkur*, 332: 37-56,

Habermas, J. (1991). 'Further Reflections on the Public Sphere', στο C. Calhoun (επιμ.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: The MIT Press.

Hall, P. A. & Taylor, R.C.R. (1996). 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies*, 44(5): 936-957.

Hallstrom, L. K. (2004). 'Eurocratising Enlargement? EU elites and NGO Participation in European Environmental Policy', *Environmental Politics*, 13 (1): 175-193.

Héritier, A. (2002). 'New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?' στο A. Héritier (επιμ.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: MD.

Héritier, A. (2003). 'New Modes of Governance in Europe. Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?', στο T. A. Börzel & R. Cichowski (επιμ.),*The State of the European Union, 6 - Law, Politics, and Society*. Oxford: Oxford University Press.

Héritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). 'The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance: Sectoral Governance and Democratic Government', *Journal of Public Policy*, 28: 1-17.

Hooghe, L. & Marks, G. (2008). 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', *British Journal of Political Science*, 39: 1-23.

Hooghe, L., & Marks, G. (2005). 'The Neofunctionalists Were (almost) Right: Politicization and European Integration', *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 5/2005.

Holzinger, K. (1999). 'Optimal Regulatory Units: A Concept of Regional Differentiation of Environmental Standards in the European Union', στο K. Holzinger & P. Knoepfel, επιμ., *Environmental Policy in a European Union of variable geometry? The Challenge of the Next Enlargement*. Basel: Helbig & Lichtenhahn.

Joerges, C. & Falke, J. (2000). *Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*, Baden-Baden: Nomos.

Joerges, C. & Vos, E. (1999). *EU Committees. Social Regulation, Law and Politics*, Oxford: Hart.

Joerges, C. & Neyer, J. (1997). 'Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving. European Comitology in the Food Stuff Sector', *Journal of European Public Policy*, 4 (4): 609-24.

Kohler-Koch, B. (2008). 'Does participatory governance hold it promises?' εισήγηση στο συνέδριο του δικτύου CONNEX *Efficient and Democratic Governance in a Multilevel Europe*, 6-8 Μαρτίου 2008, Manheim, διαθέσιμο στο http://www.connex-network.org (πρόσβαση 27/09/2009).

Kröger, S. (2008). 'Nothing but Consultation: The place of organized civil society in EU policy-making across policies', *European Governance Papers* (Eurogov), No. C-08-03.

Koutalakis, C. (2009). 'Greece: Overcoming Statism in Environmental Governance?', στο T. A. Börzel (επιμ.), *Coping with Accession to the European Union. New Modes of Environmental Governance*. London: Palgrave.

Koutalakis, C. (2008). 'Regulatory Effects of Participatory Environmental Networks. The case of the "Seville Process"', στο T. Conzelmann &, R. Smith (επιμ.), *Multi-level governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*, Baden-Baden: Nomos.

Koutalakis, C. (2004). 'Environmental Compliance in Italy and Greece. The role of non-state actors', *Environmental Politics*, 13 (4):755-775.

Krapohl, S. (2003). 'Risk regulation in the EU between interests and expertise: the case of BSE', *Journal of European Public Policy*, 10(2): 189-207.

Lange, B. (2008). *Implementing EU pollution control: law and integration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Magnette, P. (2003). 'European Governance and Civic Participation. Beyond Elitist Citizenship?', *Political Studies*, 51: 144-160.

Offe, C. & Preuss, U. K. (2006). 'The problem of Legitimacy in the European Polity. Is Democratization the Answer?', *Constitutionalism Webpapers, ConWEB*, no 6/2006.

Majone, G. (1996). *Regulating Europe*, London: Routledge.

Majone, G. (1998). 'Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards', *European Law Journal*, 4 (1):5-28.

Mayntz, R. (1995). 'Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie', στο K. von Beyme & C. Offe, επιμ., *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

McCormick, J.(2001). *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan.

Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London and New York: Routledge.

Moravcsik, A. (2002). 'In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', Center for European Studies Working Paper Series No. 92.

Muller, O. H. (2004). 'Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations', *European Journal of International Relations*, 10 (3):395-435.

Rosenau, J.N. (1992). 'Governance, Order and Change in World Politics', στο J.N. Rosenau & E.O. Czempiel (επιμ.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sabel, C & Cohen, J. (1997). 'Directly-Deliberative Polyarchy', *European Law Journal*, 3(4): 253-269.

Sbragia, A. (1996). 'Environmental Policy. The Push–Pull of Policy Making', στο H. Wallace, & W. Wallace (επιμ.), *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, F. (1994). 'Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 1(2): 219-42.

Schmitter P. (2007). 'Can the European Union be legitimized by Governance?', *European Journal of Legal Studies*, vol. 1, διαθέσιμο στο http://www.ejls.eu/index.php?id=2 (πρόσβαση: 15/8/2009).

Tsakatika, M. (2005). 'Claims to Legitimacy: The European Commission between Continuity and Change', *Journal of Common Market Studies*, 43 (1):193-220.

Weale, A. (2006). *Democratic Citizenship and the European Union*, Manchester: Manchester University Press.

Von Homeyer, I. (2004). 'Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance', *Environmental Politics*, 13(1): 52-76.

Vos, E. & Wendler, F. (2006). 'Food safety regulation at the EU level', στο E. Vos & F. Wrendler (επιμ.), *Food Safety regulation in Europe. A comparative institutional analysis.* Antwerb: Intersentia.

Young, O. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society.* Ithaca and London: Cornell University Press.