

Υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση;¹

ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΛΙΑΡΓΚΟΒΑ*



Εισαγωγή

Η αίσθηση ύπαρξης *δημοκρατικού ελλείμματος* εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι αποτέλεσμα μίας επικρατούσας άποψης ότι η διακυβέρνηση της ΕΕ στερείται δημοκρατικής νομιμότητας. Οι αναφορές για την ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ λαμβάνουν κατά καιρούς διαστάσεις, οι οποίες διογκώνονται κυρίως σε περιόδους οικονομικών ή πολιτικών κρίσεων και αβεβαιότητας. Πρακτικά το δημοκρατικό έλλειμμα ως έννοια εκφράζει την απομάκρυνση των θεσμών και των κέντρων λήψης των αποφάσεων της ΕΕ από τους πολίτες των κρατών-μελών, ενώ υποδηλώνει τις λειτουργικές στρεβλώσεις των οργάνων της ΕΕ που τα καθιστά απρόσιτα στον μέσο πολίτη, καθώς ο τρόπος λειτουργίας τους είναι ιδιαίτερα περίπλοκος.

Η αντίληψη της παρουσίας αυτής της αίσθησης ύπαρξης δημοκρατικού ελλείμματος από το μέσο πολίτη της ΕΕ απέκτησε ιδιαίτερη σημασία που απασχόλησε και εξακολουθεί να απασχολεί τους θεσμούς της ΕΕ, αλλά και τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών, ενώ λήφθηκε σοβαρά υπόψη κατά την κατάρτιση των συνθηκών, τόσο των ΕΚ όσο και της ΕΕ, με εμφανείς τις προσπάθειες μεταρρυθμίσεων των θεσμών της ΕΕ, ώστε να λειτουργούν με μεγαλύτερη διαφάνεια και λιγότερη γραφειοκρατία, καθώς και βελτίωσης του τρόπου λήψης των αποφάσεων ώστε αυτές να περιβάλλονται από την απαραίτητη δημοκρατική νομιμότητα.

Οι απόψεις πολλών ερευνητών διαφέρουν ως προς την ύπαρξη και το είδος του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ. Ορισμένοι, κυρίως θιασώτες της διακυβερνητικής συνεργασίας, αμφισβητούν την ύπαρξή του, ενώ άλλοι υποστηρίζουν ότι αυτό υπάρχει και θα πρέπει να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα για να αντιμετωπιστεί. Ωστόσο, και οι τελευταίοι διαφοροποιούνται ως προς τους λόγους ύπαρξής του και ως προς τον τρόπο αντιμετώπισής του. Οι φεντεραλιστές υποστηρίζουν ότι η ΕΕ πρέπει να μεταρρυθμίσει τα θεσμικά της όργανα ώστε να αποκτήσουν την απαιτούμενη δημοκρατική νομιμότητα και λειτουργική διαφάνεια, με τη συναίνεση των πολιτών των κρατών-μελών, για την κατάληξη σε μία μορφή ομοσπονδίας, ενώ οι ευρωσκεπτικιστές υποστηρίζουν ότι η ΕΕ θα πρέπει να μειώσει τις εξουσίες της οι οποίες στερούν από τα κράτη-μέλη και τους πολίτες τους τη δυνατότητα δημοκρατικής έκφρασης.

¹ Οι απόψεις που εκφράζονται αντλούνται από το πρόσφατο βιβλίο των Π. Λιαργκόβα και Χρ. Παπαγεωργίου «ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ. ΙΣΤΟΡΙΑ-ΘΕΣΜΟΙ-ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ», εκδόσεις ΤΖΙΟΛΑ, Θεσσαλονίκη 2018.

Απόπειρες αποτίμησης της αίσθησης Δημοκρατικού Ελλείμματος

Η αίσθηση ύπαρξης δημοκρατικού ελλείμματος εντός της ΕΕ αποτυπώνεται με χαρακτηριστικό τρόπο στο Ευρωβαρόμετρο, που αποτελεί έρευνα κοινής γνώμης η οποία διεξάγεται για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Από τις απαντήσεις των ευρωπαίων πολιτών, που παρουσιάζονται παρακάτω, προκύπτει ότι διαχρονικά, με ελάχιστες εξαιρέσεις, λιγότεροι από τους μισούς ευρωπαίους πολίτες πιστεύουν ότι ικανοποιούνται σε κάποιο βαθμό από το επίπεδο δημοκρατικής λειτουργίας της ΕΕ, καθώς και από την εικόνα που αποκομίζουν από αυτήν. Ακόμη, οι απόψεις των ευρωπαίων πολιτών για το κατά πόσο αισθάνονται ευρωπαίοι δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικές, όπως προκύπτουν από τις απαντήσεις τους, γεγονός που πιθανώς να αναδεικνύει την απόσταση που τους χωρίζει από την αίσθηση ότι ανήκουν σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό δῆμο.

Ωστόσο, ιδιαίτερη χαρακτηριστική είναι η έλλειψη ενδιαφέροντος των ευρωπαίων πολιτών για τη λειτουργία της ΕΕ, η οποία εκφράστηκε με το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στις ευρωεκλογές, που έφτασε σε ιστορικά χαμηλό επίπεδο το 2014, όταν ο μέσος όρος της ΕΕ ανήλθε μόλις στο 42,61 %. Ορισμένοι αποδίδουν το γεγονός αυτής της αποστασιοποίησης του ευρωπαίου πολίτη στην έντονη αίσθηση δημοκρατικού ελλείμματος, που τον απομακρύνει από τα θεσμικά όργανα και τα κέντρα λήψης των αποφάσεων της ΕΕ.

Επιπλέον, ενώ σε κάθε νέο στάδιο αναβάθμισης της ευρωπαϊκής ενοποίησης, το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμότητας τίθεται με μεγαλύτερη έμφαση, οι αντιδράσεις των ευρωπαίων πολιτών δεν ήταν πάντοτε οι αναμενόμενες. Έτσι, ενώ οι *Συνθήκες του Μάαστριχ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και της Λισσαβόνας* έκαναν σημαντικά βήματα προς την ενσωμάτωση της αρχής της δημοκρατικής νομιμότητας στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ, ενισχύοντας τις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου και διευρύνοντας το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης, οι ευρωπαίοι πολίτες σε ορισμένα κράτη-μέλη απέρριψαν μέσω δημοψηφισμάτων την επικύρωση των συνθηκών, εκφράζοντας έτσι τη δυσαρέσκειά τους κυρίως – σύμφωνα πάντα με ορισμένους ερευνητές – λόγω της αίσθησης δημοκρατικού ελλείμματος. Μέσω δημοψηφισμάτων άλλωστε απορρίφθηκε και η συνταγματική συνθήκη της ΕΕ, προφανώς για τους ίδιους ακριβώς λόγους.

Οι απόψεις των πολιτών στην ΕΕ μέσα από το Ευρωβαρόμετρο

Παρά την έντονη κριτική που δέχεται κατά καιρούς, το Ευρωβαρόμετρο παρέχει μία συστηματική καταγραφή των τάσεων της κοινής γνώμης των Ευρωπαίων πολιτών σε τακτά χρονικά διαστήματα, τόσο ανά κράτος-μέλος, όσο και συνολικά, επιτρέποντας έτσι συγκρίσεις τόσο σε χρονική βάση όσο και σε γεωγραφική. Με δεδομένο ότι δεν υφίστανται άλλες δημοσκοπήσεις οι οποίες να παρέχουν στοιχεία για τις τάσεις της κοινής γνώμης σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την προαναφερθείσα συχνότητα και γεωγραφική κατανομή, τα στοιχεία του Ευρωβαρόμετρου είναι δυνατόν να αξιοποιηθούν για τη χάραξη πολιτικών και την εξαγωγή συμπερασμάτων από την υλοποίησή τους.

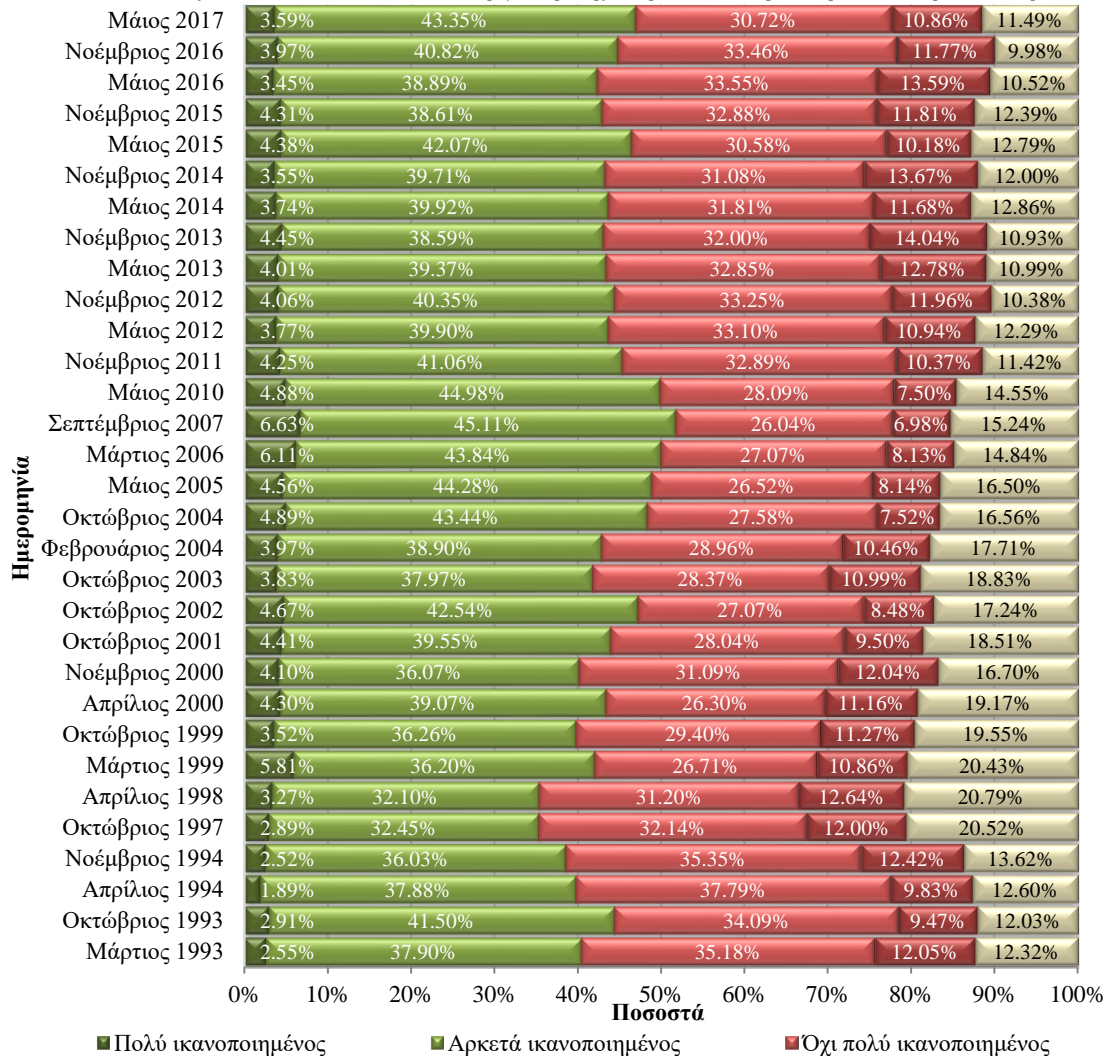
Μια από τις ερωτήσεις που αφορά στη γνώμη των ευρωπαίων πολιτών για τη λειτουργία της δημοκρατίας στην ΕΕ, είναι ενδεικτική της αίσθησής τους για την ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος. Από το 1993 έως το 2017, το ποσοστό των πολιτών που δηλώνουν ότι είναι ικανοποιημένοι σε κάποιο βαθμό από τη λειτουργία της δημοκρατίας

στην ΕΕ δεν ξεπερνά 50%, με μία μόλις εξαίρεση στην οποία το ποσοστό αυτό και πάλι δεν φθάνει το 52%. Τούτο σημαίνει ότι υπάρχει συνεχώς μία αίσθηση δημοκρατικού ελλείμματος στους ευρωπαίους πολίτες, οι οποίοι είτε δεν γνωρίζουν τον τρόπο λειτουργίας της ΕΕ και θεωρούν ότι βρίσκονται μακριά από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων, οι οποίες λαμβάνονται χωρίς να ακούγεται η γνώμη τους, είτε γνωρίζουν πως λειτουργεί η ΕΕ και πιστεύουν ότι πράγματι η ΕΕ δεν λειτουργεί δημοκρατικά.

Ακόμη μία σημαντική ερώτηση που αφορά στην εικόνα που έχουν οι ευρωπαίοι πολίτες για την ίδια την ΕΕ, είναι ενδεικτική της ουδέτερης ή και αρνητικής εντύπωσης που έχει η πλειοψηφία γι' αυτήν. Έτσι, από το 2002 έως το 2017, η θετική εικόνα σε κάποιο βαθμό των ευρωπαίων πολιτών για την ΕΕ δεν ξεπερνά το 50%, με μόλις τρεις εξαιρέσεις, στις οποίες το ποσοστό και πάλι δεν ξεπερνά το 53%. Τα ποσοστά αυτά είναι ενδεικτικά της αδυναμίας της ΕΕ να πείσει τους ευρωπαίους πολίτες για τη χρησιμότητα και την αποτελεσματικότητά της, ενώ τα σχετικά μεγάλα ποσοστά που δηλώνουν ότι έχουν μία ουδέτερη εικόνα για την ΕΕ υποκρύπτουν πιθανόν άγνοια ή αδιαφορία για την ΕΕ και τη λειτουργία της, γεγονός όχι ενθαρρυντικό για την αναγκαιότητα ύπαρξης ενός «ευρωπαϊκού δήμου».

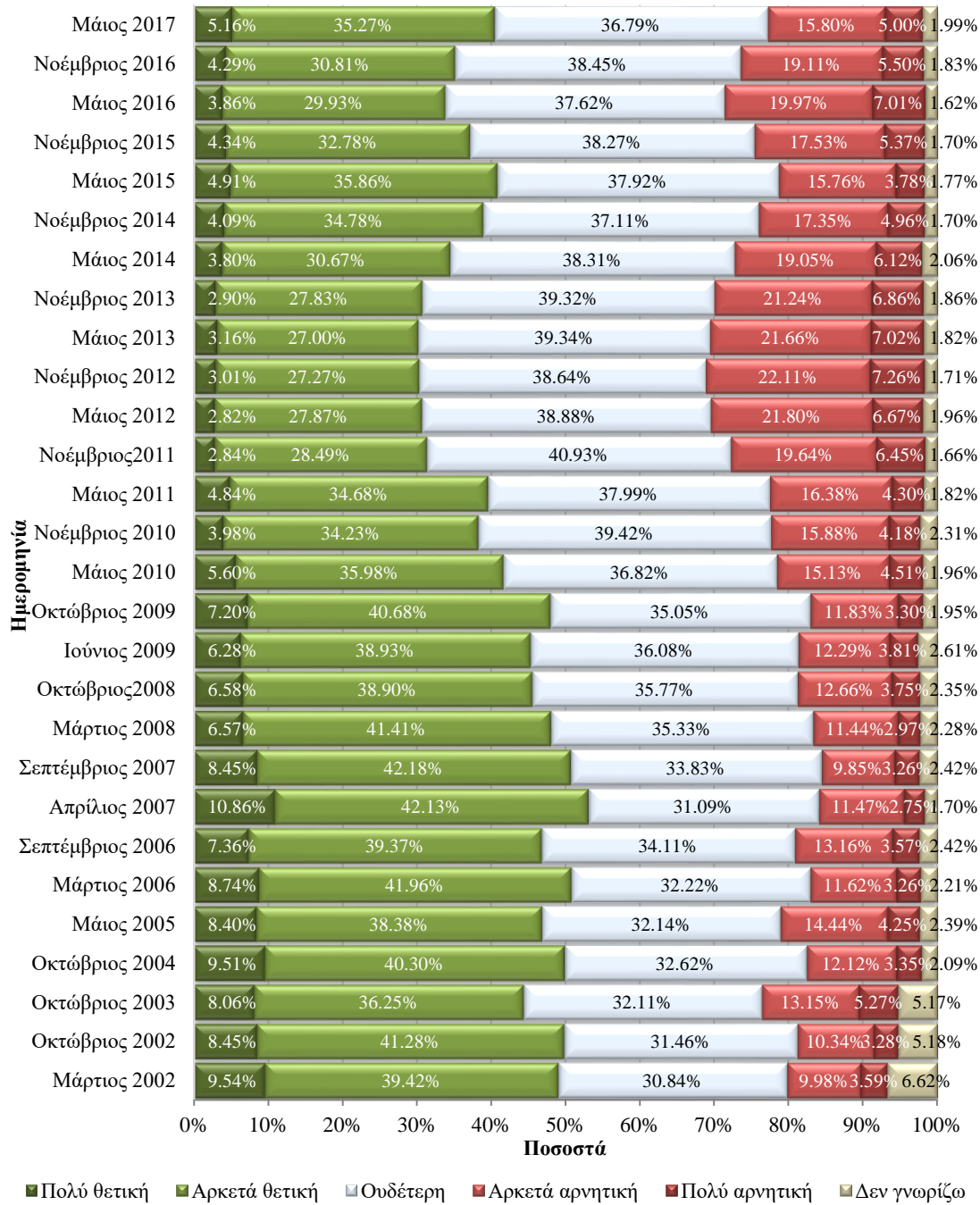
Περισσότερο ενδεικτικές της αίσθησης των ευρωπαίων πολιτών του «ανήκειν» σε μία ευρωπαϊκή ενότητα στην οποία να υπάρχουν ως πολίτες-δημότες, είναι οι απαντήσεις στην ερώτηση εάν εκτός από την εθνικότητά τους οι πολίτες αισθάνονται και Ευρωπαίοι.

Πως αισθάνεσθε ότι λειτουργεί η δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση



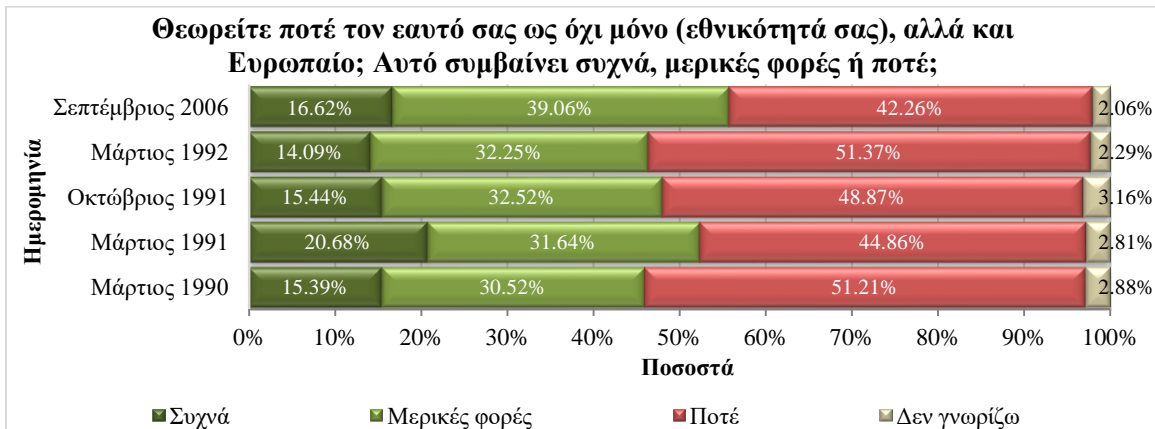
Απόψεις των ευρωπαϊκών πολιτών σχετικές με την ικανοποίησή τους για τον τρόπο λειτουργίας της δημοκρατίας στην ΕΕ. Πηγή: Ευρωβαρόμετρο.

Σε γενικές γραμμές, έχει η Ευρωπαϊκή Ένωση μια πολύ θετική, αρκετά θετική, ουδέτερη, αρκετά αρνητική ή πολύ αρνητική εικόνα;

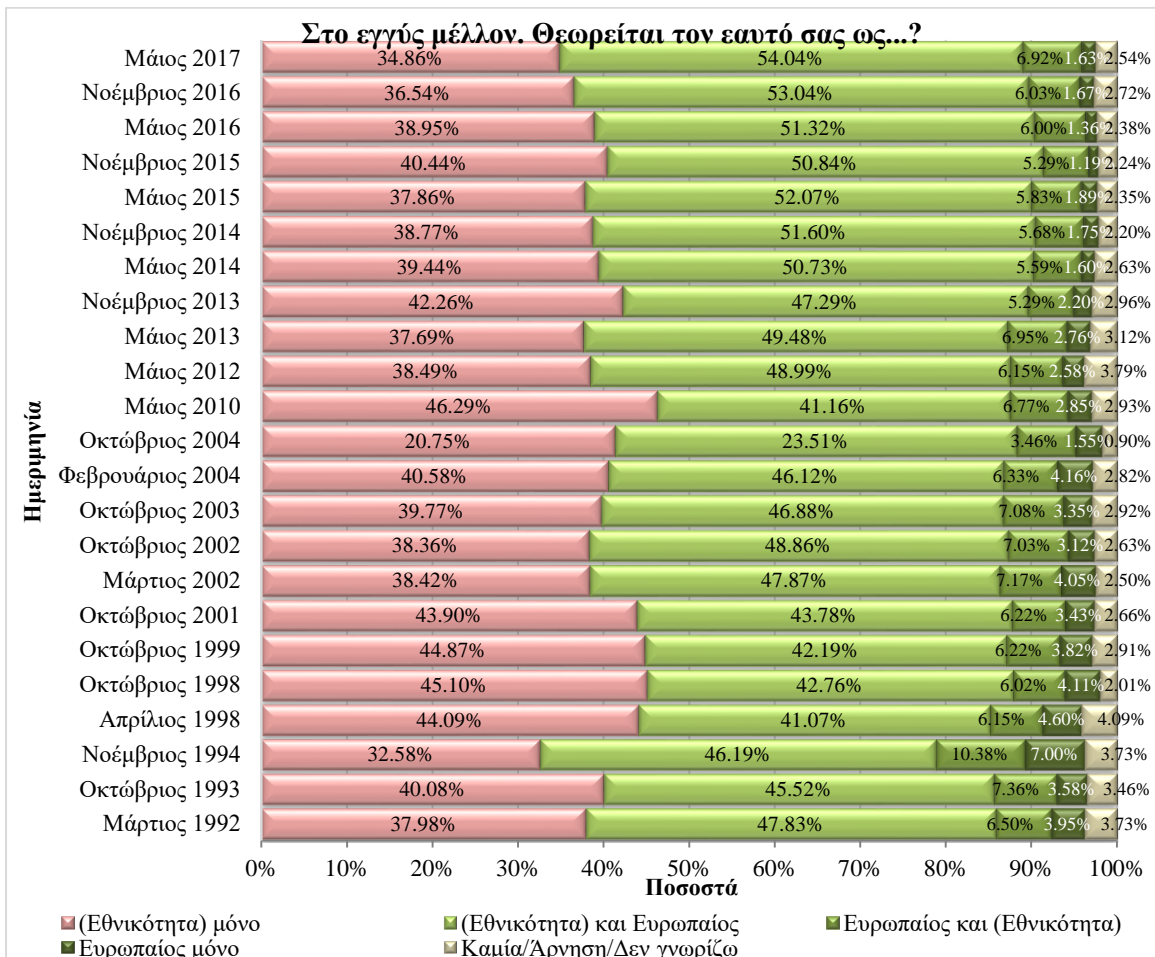


Απόψεις των ευρωπαίων πολιτών σχετικές με την εικόνα που έχουν σχηματίσει σε γενικές γραμμές σχετικά με την ΕΕ. Πηγή: Ευρωβαρόμετρο.

Στην ερώτηση αυτή οι απαντήσεις είναι διαχρονικά μοιρασμένες, με περίπου τους μισούς να θεωρούν έστω κάποιες φορές ότι είναι και Ευρωπαίοι (βλ. Εικόνα 9). Οι απαντήσεις αυτές είναι ενδεικτικές της απόστασης που πρέπει να καλυφθεί ώστε η πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών να συνειδητοποιεί ότι ανήκει σε έναν «ευρωπαϊκό δήμο».



Απόψεις των ευρωπαίων πολιτών σχετικές με το εάν θεωρούν τον εαυτό τους να κατέχει όχι μόνο την εθνικότητά του, αλλά και την ευρωπαϊκή. Πηγή: Ευρωβαρόμετρο.



Απόψεις των ευρωπαίων πολιτών σχετικές με το πως θεωρούν τον εαυτό τους μελλοντικά ως προς την εθνικότητά τους. Πηγή: Ευρωβαρόμετρο.

Σχετική είναι και η ερώτηση εάν οι πολίτες θα προσδιορίζουν τον εαυτό τους μελλοντικά ως Ευρωπαίο εκτός από την εθνικότητά τους. Από τις απαντήσεις από το 1992 έως το 2017 προκύπτει ότι ένα ποσοστό μεταξύ περίπου 35% και 45% του συνόλου προσδιορίζει τον εαυτό του μόνο με την εθνικότητά του. Ωστόσο από τους υπόλοιπους

που προσδιορίζουν τον εαυτό τους και ως ευρωπαϊό, ένα ποσοστό μεταξύ περίπου 45% και 55% του συνόλου θεωρεί βασικό του προσδιορισμό την εθνικότητά του. Παρότι η πλειοψηφία θεωρεί ότι μελλοντικά θα μπορεί να προσδιορίζει τον εαυτό της ως Ευρωπαϊό – είτε ως βασικό είτε ως δευτερεύοντα προσδιορισμό – ένα σημαντικό ποσοστό θα εξακολουθεί να αυτοπροσδιορίζεται μόνο με την εθνικότητά του, γεγονός που επιβεβαιώνει και για το μέλλον τη δυσκολία των ευρωπαϊών πολιτών να συνειδητοποιήσουν ότι ανήκουν σε έναν «ευρωπαϊκό δήμο».

Ενδιαφέρον για συμμετοχή των ευρωπαϊών πολιτών στις ευρωεκλογές

Η έλλειψη ενδιαφέροντος των Ευρωπαϊών πολιτών για τη λειτουργία της ΕΕ εκφράστηκε και με το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στις ευρωεκλογές, από το 1979, που έφτασε σε ιστορικά χαμηλό επίπεδο το 2014, όταν ο μέσος όρος της ΕΕ ανήλθε μόλις στο 42,61 %. Γίνεται φανερό ότι το πρόβλημα αυτό έχει δύο συνιστώσες: α) μία αδιαφορία που απορρέει από άγνοια της λειτουργίας και της σημασίας της ΕΕ, ως συνέπεια ελλειπών ενημέρωσης που έχει ο Ευρωπαίος πολίτης – γνωστό ως *έλλειμμα πληροφόρησης* – είτε από τη δική του αδιαφορία είτε από την αδιαφορία των αρμοδίων οργάνων να τον ενημερώσουν σωστά και έγκαιρα, β) μία αποστροφή προς την ΕΕ και τους θεσμούς της, θεωρώντας ότι συμμετέχει σε μία εκλογική διαδικασία ψηφίζοντας άτομα τα οποία στην πράξη δεν τον εκροσωπούν, αφού, κατά την άποψή του, οι αποφάσεις λαμβάνονται ερήμην του. Και οι δύο συνιστώσες συνηγορούν στην ύπαρξη αίσθησης δημοκρατικού ελλείμματος, αλλά και στη δυσκολία σύστασης ενός «ευρωπαϊκού δήμου», ο οποίος θα λειτουργούσε δημοκρατικά, παρέχοντας στους «ευρωπαίους δημότες» την βεβαιότητα ότι ανήκουν σε έναν ενιαίο δήμο ως ισότιμοι δημότες, με ελευθερία έκφρασης, κρίσης και ελέγχου των θεσμών.

Ωστόσο, υπάρχουν και οι περισσότεροι ψυχραιμες απόψεις, σύμφωνα με τις οποίες, *«η απομάκρυνση των πολιτών από την πολιτική δεν χαρακτηρίζει μόνο την ΕΚ/ΕΕ, αλλά σχεδόν όλες τις αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες, όπου ένα μεγάλο μέρος – αν όχι η πλειοψηφία των πολιτών – απέχουν από τις εθνικές εκλογές»* (Μούσης, 2011).

Βιβλιογραφία

Μούσης, Ν., *Η Ευρωπαϊκή Ένωση: δικαιο, οικονομία, πολιτικές*, Παπαζήσης, Αθήνα 1998.

Λιαργκόβας Π. και Παπαγεωργίου Χρ., *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Β έκδοση Εκδόσεις Τζιόλα* 2018.

** Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου και
πρώην Συντονιστής του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή των Ελλήνων*