

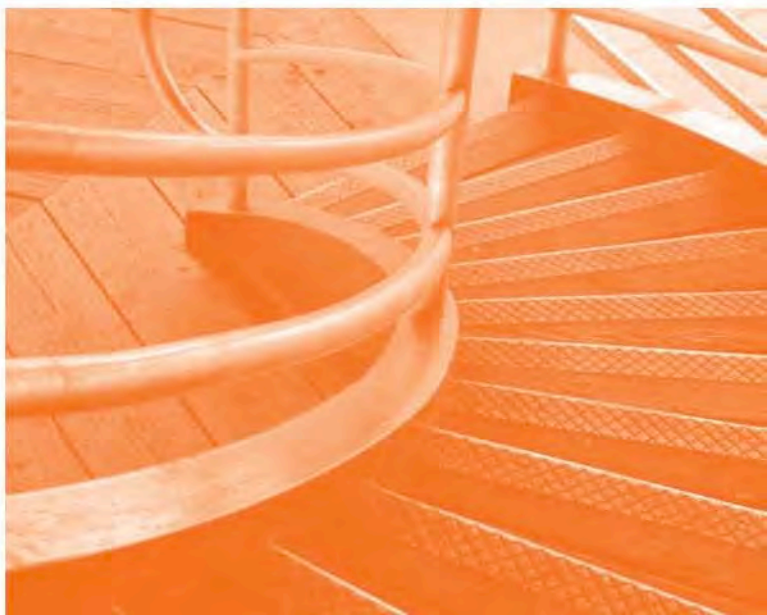
ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

# SIMON HIX

Το πολιτικό σύστημα  
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

επιστημονική επιμέλεια - εισαγωγή  
Επαμεινώνδας Α. Μαριάς

ΜΕΤΑΙΧΜΙΟ 



# Περιεχόμενα

<i>Κατάλογος αρκτικόλεξων</i> . . . . .	xi
<i>Κατάλογος πινάκων και σχημάτων</i> . . . . .	xvii
<i>Εισαγωγή στην ελληνική έκδοση</i> . . . . .	xxi
<i>Πρόλογος στη δεύτερη έκδοση</i> . . . . .	xlvii
<i>Πρόλογος στην πρώτη έκδοση</i> . . . . .	xlix
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1</b>	
Εισαγωγή: Εξηγώντας το πολιτικό σύστημα της ΕΕ . . . . .	1
<b>ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ</b>	
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2</b>	
Εκτελεστική πολιτική . . . . .	35
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3</b>	
Νομοθετική πολιτική . . . . .	94
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4</b>	
Δικαστική πολιτική . . . . .	144

**ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5**

Κοινή γνώμη . . . . . 191

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6**

Δημοκρατία, κόμματα και εκλογές . . . . . 227

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7**

Εκπροσώπηση συμφερόντων . . . . . 270

**ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΧΑΡΑΞΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8**

Ρύθμιση της ενιαίας αγοράς . . . . . 307

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9**

Πολιτικές δαπανών . . . . . 358

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10**

Οικονομική και νομισματική ένωση . . . . . 408

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11**

Πολιτικές για την ελευθερία και την ασφάλεια των πολιτών . . . . . 457

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12**

Εξωτερικές πολιτικές . . . . . 498

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13**

Συμπέρασμα: Ας ξανασκεφτούμε την Ευρωπαϊκή Ένωση . . . . . 543

*Παράρτημα: Διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση . . . . . 557*

*Βιβλιογραφία . . . . . 567*

*Ευρετήριο . . . . . 633*

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### **Δημοκρατία, κόμματα και εκλογές**

Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει πώς λειτουργούν στην ΕΕ οι δύο κεντρικές διαδικασίες της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας – ο κομματικός ανταγωνισμός και οι εκλογές. Στο εθνικό επίπεδο τα κόμματα και οι εκλογές πάνε χέρι με χέρι στο μοντέλο της «ανταγωνιστικής δημοκρατικής διακυβέρνησης». Επίσης υπάρχει ένα αναδυόμενο κομματικό σύστημα στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι ευρωπαϊκές εκλογές διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια, και στο ΕΚ υπάρχει κομματική οργάνωση (οι κομματικές ομάδες) και οργάνωση μεταξύ των εθνικών κομματικών ηγεσιών (οι διεθνικές ομοσπονδίες κομμάτων). Όμως η ανταγωνιστική δημοκρατία παραμένει στην ΕΕ κατά κάποιον τρόπο αδρανής.

#### **Δημοκρατία – Επιλογή κομμάτων, ηγετών και πολιτικών**

Οι εκλογές συνιστούν τον κεντρικό μηχανισμό της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και λειτουργούν με δύο αλληλένδετους τρόπους (King, 1981). Πρώτον, οι εκλογές επιτρέπουν στους ψηφοφόρους να επιλέξουν μεταξύ ανταγωνιστικών προγραμμάτων για τη δημόσια πολιτική. Αυτά παρουσιάζονται από πολιτικά κόμματα ή ηγέτες, και η νικήτρια «ομάδα»

εφαρμόζει το πρόγραμμά της κινώντας τους μοχλούς της δημόσιας πολιτικής. Δεύτερον, οι εκλογές επιτρέπουν στους ψηφοφόρους να επιλέξουν μεταξύ αντίπαλων αξιωματούχων: Οι ψηφοφόροι επιλέγουν μεταξύ αντίπαλων υποψηφίων για τα δημόσια αξιώματα τόσο βάσει της προσωπικότητάς τους, όσο και βάσει της πολιτικής πλατφόρμας τους ή της κομματικής τοποθέτησής τους, ο δε υποψήφιος που αναδεικνύεται νικητής σε αυτή την αναμέτρηση γίνεται επικεφαλής του εκτελεστικού κλάδου της κυβέρνησης. Οι εκλογές συνεπώς επιτρέπουν στους ψηφοφόρους να «αποπέμψουν τους παλιανθρώπους» οι οποίοι δεν τηρούν τις προεκλογικές υποσχέσεις τους, αποδεικνύονται ανίκανοι ή γίνονται λιγότερο δημοφιλείς από μια αντίπαλη ομάδα ελίτ. Με άλλα λόγια, η δημοκρατία υφίσταται μόνο όταν υπάρχει επιλογή μεταξύ ανταγωνιστικών πολιτικών και πολιτικών προσωπικοτήτων, και όταν δίνεται μια λογική δυνατότητα εναλλαγής στην κυβέρνηση (Schumpeter, 1943· Downs, 1957).

Στα περισσότερα δημοκρατικά συστήματα ο ανταγωνισμός για τις πολιτικές και ο ανταγωνισμός για τα δημόσια αξιώματα συνδυάζονται σε ένα ενιαίο μοντέλο «ανταγωνιστικής δημοκρατικής διακυβέρνησης» (Schumpeter, 1943· Downs, 1957· Weber, 1946, α' δημ. 1919· Schattschneider, 1942). Σε αυτό το μοντέλο ο ηγέτης του κόμματος που κερδίζει στις εκλογές γίνεται επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας (πρωθυπουργός), και το κόμμα ενεργεί με συνοχή στο νομοθετικό πεδίο για να εφαρμόσει το πολιτικό πρόγραμμα που παρουσίασε στην προεκλογική εκστρατεία του. Στο μεταξύ τα κόμματα της αντιπολίτευσης προσπαθούν να καταδείξουν τις αδυναμίες των πολιτικών της κυβέρνησης. Σε αυτό το μοντέλο οι ψηφοφόροι ασκούν έμμεση επιρροή στα αποτελέσματα των πολιτικών.

Τα εναλλακτικά μοντέλα επιτρέπουν στους ψηφοφόρους να επιλέξουν άμεσα τους κατόχους αξιωμάτων ή τα πολιτικά προγράμματα. Πρώτον, στο προεδρικό μοντέλο οι ψηφοφόροι ψηφίζουν άμεσα τον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας. Τα κόμματα ενδέχεται να διαδραματίζουν έναν σημαντικό ρόλο στην επιλογή των υποψηφίων για τη θέση του προέδρου και στις προεκλογικές εκστρατείες, αλλά οι προεδρικές εκλογές κατά κανόνα κυριαρχούνται από τις πολιτικές και την προσωπικότητα των υποψηφίων, και όχι τόσο από τις γενικές διακηρύξεις των κομμάτων. Επίσης ο εκλεγμένος πρόεδρος είναι άμεσα υπόλογος στους ψηφοφόρους, πάνω από τον ηγέτη του πολιτικού του κόμματος.

Δεύτερον, οι ψηφοφόροι μπορούν με δημοψηφίσματα να επιλέξουν άμεσα πολιτικές. Πάλι τα κόμματα παίζουν κάποιο ρόλο, υποστηρίζοντας τη μια ή την άλλη άποψη στα δημοψηφίσματα, ενώ η δημοφιλία (ή η μη δημοφιλία) των κομμάτων σε κάθε πλευρά της διαμάχης (ειδικά στην κυβέρνηση) θα επηρεάσει τον τρόπο με τον οποίο οι πολίτες ψηφίζουν στο δημοψήφισμα. Εντούτοις, όταν το αποτέλεσμα ενός δημοψηφίσματος είναι δεσμευτικό, έχει άμεσο αντίκτυπο στη δημόσια πολιτική, επειδή τα κόμματα δεν θα είναι σε θέση να τροποποιήσουν την πολιτική με μεταγενέστερη νομοθεσία. Επομένως, σε αντίθεση με το μοντέλο της ανταγωνιστικής δημοκρατικής διακυβέρνησης, στο άμεσο μοντέλο δεν απαιτούνται, ή δεν μεσολαβούν, συνεκτικά πολιτικά κόμματα στη μετάφραση των επιλογών των ψηφοφόρων σε εκτελεστική ή νομοθετική δράση.

Επομένως ποιο μοντέλο είναι κατάλληλο για την ΕΕ; Ακολουθώντας τη λογική του μοντέλου της ανταγωνιστικής δημοκρατικής διακυβέρνησης, στο παρελθόν οι περισσότεροι σχολιαστές του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ υποστήριζαν ότι: πρώτον, το ΕΚ θα έπρεπε να εκλέγεται άμεσα· και, δεύτερον, στο ΕΚ θα έπρεπε να ανατεθούν μεγαλύτερες εξουσίες στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ και στην επιλογή του εκτελεστικού οργάνου της ΕΕ (δηλαδή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Ως εκ τούτου οι άμεσες εκλογές για το ΕΚ εισήχθησαν το 1979 και διεξάγονται από τότε κάθε πέντε χρόνια, ενώ με μια σειρά θεσμικών μεταρρυθμίσεων ανατέθηκε στο ΕΚ μεγαλύτερη εξουσία στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ έναντι του Συμβουλίου, καθώς και στην επιλογή προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (βλ. Κεφάλαιο 3).

Εκ πρώτης όψεως λοιπόν το δημοκρατικό έλλειμμα έχει ξεπεραστεί. Ωστόσο ένα αυθεντικό σύστημα δημοκρατίας ανταγωνιστικών κομμάτων δεν μπορεί να προκύψει μόνο και μόνο επειδή ισχύουν οι ορθοί κανόνες. Το μοντέλο προϋποθέτει επίσης οι δρώντες να φέρονται με συγκεκριμένο τρόπο στις γραμμές αυτών των κανόνων. Με άλλα λόγια:

- Τα πολιτικά κόμματα θα έπρεπε να αναμετρώνται στις εκλογές του ΕΚ στη βάση ζητημάτων για το πολιτικό πρόγραμμα της ΕΕ και/ή για τα πολιτικά αξιώματα της ΕΕ.
- Οι ψηφοφόροι θα έπρεπε να κάνουν την επιλογή τους στις εκλογές του ΕΚ βάσει αυτών των ανταγωνιστικών πολιτικών προγραμμάτων ή των υποψηφίων.

- Οι επικρατούσες εκλογικές επιλογές θα έπρεπε να μεταφράζονται σε νομοθετική και εκτελεστική δράση στο ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω πολιτικών κομμάτων με συνοχή.

Αν αυτό το πρότυπο συμπεριφοράς απουσιάζει, τότε το δημοκρατικό έλλειμμα παραμένει. Εντούτοις υπάρχει περιθώριο εξέλιξης στο πλαίσιο του υπάρχοντος προτύπου της ΕΕ, ενώ μπορούν να εισαχθούν περαιτέρω θεσμικοί μηχανισμοί για την προώθηση της αυθεντικής δημοκρατίας του κομματικού ανταγωνισμού στην ΕΕ.

## Η συζήτηση για το «δημοκρατικό έλλειμμα»

Άρθρα για το αποκαλούμενο δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ άρχισαν να δημοσιεύονται σε ακαδημαϊκές επιθεωρήσεις από τα μέσα προς τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Σύντομα ακολούθησε πιο εκτεταμένη συζήτηση γι' αυτό το ζήτημα στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, λόγω της κατάρρευσης της υποστήριξης της ΕΕ στις αρχές της δεκαετίας του 1990 (βλ. Κεφάλαιο 5). Δεν υπάρχει ένας μοναδικός έγκυρος ορισμός για το δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ. Οι Weiler κ.ά. (1995) ωστόσο περιγράφουν μια «συνήθη εκδοχή» του δημοκρατικού ελλείμματος η οποία συνίσταται από ένα σύνολο ευρέως χρησιμοποιούμενων επιχειρημάτων από ακαδημαϊκούς, επαγγελματίες της πολιτικής, σχολιαστές των μέσων μαζικής ενημέρωσης και απλούς πολίτες. Με την προσθήκη κάποιων στοιχείων στον αρχικό ορισμό του Weiler, η τρέχουσα «συνήθης εκδοχή» του δημοκρατικού ελλείμματος περιλαμβάνει πέντε βασικές παραδοχές (πρβλ. Siedentop, 2000):

- *Αυξημένη εκτελεστική εξουσία — μειωμένος εθνικός κοινοβουλευτικός έλεγχος.* Οι αποφάσεις της ΕΕ λαμβάνονται κατά βάση από εκτελεστικούς δρώντες — την Επιτροπή και τους εθνικούς υπουργούς στο Συμβούλιο. Το αποτέλεσμα είναι ο περιορισμός της εξουσίας των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς οι κυβερνήσεις μπορούν να αγνοήσουν τα κοινοβούλιά τους όταν λαμβάνουν αποφάσεις στις Βρυξέλλες ή ίσως μειωπήσουν στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου (όπου είθισται να εφαρμόζεται το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας) (Andersen & Burns, 1996· Raunio, 1999).
- *Το ΕΚ διαθέτει πολύ μικρή δύναμη.* Η αύξηση των εξουσιών του ΕΚ δεν έχει αντισταθμίσει επαρκώς την απώλεια του εθνικού κοινοβουλευτι-

κού ελέγχου, εφόσον το Συμβούλιο υπερτερεί ακόμη στη θέσπιση νομοθεσίας και στην ψήφιση του προϋπολογισμού, οι δε πολίτες δεν είναι τόσο καλά συνδεδεμένοι με τα μέλη του ΕΚ όσο με τους εθνικούς κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους τους (Williams, 1991· Lodge, 1994).

- *Απουσία «ευρωπαϊκών» εκλογών.* Οι πολίτες δεν είναι σε θέση να ψηφίσουν για τις πολιτικές της ΕΕ, εκτός απ' όταν ψηφίζουν σε περιοδικά δημοψηφίσματα για τη συμμετοχή στην ΕΕ ή τις αναθεωρήσεις των συνθηκών. Οι εθνικές εκλογές διεξάγονται στη βάση του ανταγωνισμού για εσωτερικά και όχι ευρωπαϊκά ζητήματα, τα δε κόμματα συμπράττουν προκειμένου να αποκλειστεί το ζήτημα της Ευρώπης από το εθνικό πολιτικό πρόγραμμα (Hix, 1999· Marks κ.ά., 2002). Οι εκλογές του ΕΚ επίσης δεν διεξάγονται με αναφορά στην Ευρώπη, καθώς τα κόμματα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης τις αντιμετωπίζουν σαν εθνικές αναμετρήσεις στα μέσα κοινοβουλευτικής περιόδου (Franklin κ.ά., 1996).
- *Η ΕΕ είναι πολύ μακρινή.* Οι πολίτες δεν μπορούν να κατανοήσουν την ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είναι ούτε κυβέρνηση ούτε γραφειοκρατία, διορίζεται δε μέσω μιας συγκεχυμένης διαδικασίας και δεν εκλέγεται από το λαό ή από ένα κοινοβούλιο (πρβλ. Magnette, 2001). Το Συμβούλιο είναι το μοναδικό νομοθετικό σώμα στον δημοκρατικό κόσμο το οποίο λαμβάνει αποφάσεις με μυστικότητα. Το ΕΚ είναι αδιαπέραστο λόγω της πολυγλωσσικής φύσης των συζητήσεων. Και η διαδικασία των πολιτικών είναι τεχνοκρατική και όχι πολιτική (Wallace & Smith, 1995).
- *Η εκτροπή των πολιτικών.* Ως αποτέλεσμα όλων αυτών των παραγόντων, η ΕΕ υιοθετεί πολιτικές οι οποίες δεν υποστηρίζονται από μια πλειοψηφία πολιτών σε πολλά (ή ακόμα και στα περισσότερα) κράτη-μέλη, όπως ένα νεοφιλελεύθερο ρυθμιστικό πλαίσιο για την ενιαία αγορά, ένα μονεταριστικό πλαίσιο για την ΟΝΕ και τεράστιες επιδοτήσεις σε αγρότες μέσω της ΚΑΠ (Streeck & Schmitter, 1991· Scharpf, 1997α, 1999).

Ωστόσο αυτά τα επιχειρήματα δεν είναι καθολικώς αποδεκτά. Συγκεκριμένα, οι Giandomenico Majone και Andrew Moravcsik — δύο από τα μεγαλύτερα ονόματα στη μελέτη της ΕΕ— ασκούν σφοδρή κριτική σε αυτούς τους ισχυρισμούς.



Ο Majone υποστηρίζει ότι η ΕΕ στην ουσία συνιστά ένα «ρυθμιστικό κράτος», και ως εκ τούτου δεν ασκεί αναδιανεμητικές πολιτικές ή πολιτικές κατανομής αξιών (Majone, 1996, 1998α, 2000, 2002β, 2002γ· βλ. επίσης Κεφάλαιο 8). Επειδή οι ρυθμιστικές πολιτικές είναι αποδοτικές κατά Pareto και όχι αναδιανεμητικές (με άλλα λόγια, έχουν όλοι ωφέλεια), η χάραξη πολιτικής στην ΕΕ θα έπρεπε να είναι απομονωμένη από τις συνήθεις διαδικασίες της πλειοψηφικής δημοκρατικής πολιτικής, με τον ίδιο τρόπο που τα δικαστήρια θα έπρεπε να είναι ανεξάρτητα από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, οι δε κεντρικές τράπεζες θα έπρεπε να είναι ανεξάρτητες από τον «πολιτικό οικονομικό κύκλο». Από τη σκοπιά του Majone, το πρόβλημα για την ΕΕ είναι λιγότερο αυτό του δημοκρατικού ελλείμματος και περισσότερο αυτό μιας «κρίσης αξιοπιστίας» ή «ελλείμματος νομιμοποίησης». Η λύση, πιστεύει ο Majone, είναι διαδικαστική και όχι δομική. Αυτό που χρειάζεται η ΕΕ είναι περισσότερη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων, *ex post* εξέταση από τα δικαστήρια και τους διαμεσολαβητές, μεγαλύτερος επαγγελματισμός και περισσότερη τεχνική πραγματογνωμοσύνη, κανόνες οι οποίοι προστατεύουν τα δικαιώματα των μειονοτικών συμφερόντων και μεγαλύτερη δυνατότητα ελέγχου από ιδιώτες, από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και από τους κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και στο εθνικό επίπεδο. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, μια ΕΕ κυριαρχούμενη από το ΕΚ ή μια άμεσα εκλεγμένη Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πολιτικοποιούσε τη χάραξη της ρυθμιστικής πολιτικής. Η πολιτικοποίηση θα είχε ως αποτέλεσμα την αναδιανομή αντί την αποδοτικότητα κατά Pareto, και ως εκ τούτου θα υπονόμειε αντί να αυξήσει τη νομιμοποίηση της ΕΕ (πρβλ. Dehousse, 1995).

Ο Moravčík (2002α, 2003) προχωρά ακόμα περισσότερο και ασκεί μια εκτεταμένη κριτική σε όλους τους βασικούς ισχυρισμούς περί δημοκρατικού ελλείμματος. Απέναντι στο επιχείρημα ότι η εξουσία είναι συγκεντρωμένη στο εκτελεστικό όργανο, ο Moravčík επισημαίνει ότι οι εθνικές κυβερνήσεις είναι οι πιο άμεσα υπόλογες στην Ευρώπη. Απέναντι στην κριτική ότι τα εκτελεστικά όργανα είναι υπεράνω του ελέγχου των αντιπροσωπευτικών θεσμών, επισημαίνει ότι η πιο σημαντική θεσμική εξέλιξη στην ΕΕ τις τελευταίες δύο δεκαετίες ήταν οι αυξημένες εξουσίες του ΕΚ στη νομοθετική διαδικασία και στην επιλογή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο Moravčík επίσης υποστηρίζει ότι η χάραξη πολιτικής είναι πιο διαφανής σε

σχέση με τις περισσότερες χώρες, ότι οι τεχνοκράτες της ΕΕ αναγκάζονται να λαμβάνουν υπόψιν πολυάριθμα κοινωνικά συμφέροντα, ότι υπάρχει εκτεταμένη δικαστική εξέταση των ενεργειών της ΕΕ τόσο από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όσο και από τα εθνικά δικαστήρια, καθώς και ότι το ΕΚ και τα εθνικά κοινοβούλια έχουν ολοένα περισσότερες εξουσίες ελέγχου τις οποίες δεν φοβούνται να ασκήσουν (όπως αποδεικνύεται από την πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής Σαντέρ τον Μάιο του 1999). Τέλος, απέναντι στην αποκαλούμενη «σοσιαλδημοκρατική κριτική» ότι οι πολιτικές της ΕΕ είναι προκατειλημμένες απέναντι στον μέσο ψηφοφόρο, ο Μορανσικ υποστηρίζει ότι το εξελιγμένο σύστημα συνταγματικών ελέγχων στην ΕΕ διασφαλίζει ότι απαιτείται μεγάλη συναίνεση για να συμφωνηθεί οποιαδήποτε πολιτική. Ως εκ τούτου οι φιλελεύθεροι της ελεύθερης αγοράς είναι εξίσου δυσαρεστημένοι με τους σοσιαλδημοκράτες όσον αφορά το κεντρικό σύστημα πολιτικής στην ΕΕ.

Αυτά τα επιχειρήματα είναι λογική προέκταση της φιλελεύθερης-διακυβερνητικής θεωρίας του Μορανσικ (βλ. Κεφάλαιο 1). Βασικά, επειδή οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών διοικούν την ΕΕ και η Επιτροπή είναι απλώς ένας εντολοδόχος αυτών των κυβερνήσεων, δεν υπάρχουν ακούσιες συνέπειες των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων. Συνεπώς δεν υπάρχει χάσμα μεταξύ των προτιμήσεων των εκλεγμένων κυβερνήσεων και των τελικών αποτελεσμάτων των πολιτικών της ΕΕ, κάτι που σημαίνει ότι η ΕΕ δεν είναι μη δημοκρατική.

Από κάποιες απόψεις οι Μάϋϋονε και Μορανσικ επαναλαμβάνουν τα επιχειρήματα των επικριτών της μαζικής δημοκρατίας κατά τον 19ο και στις αρχές του 20ού αιώνα, οι οποίοι εξήραν τις αρετές της «πεφωτισμένης» γραφειοκρατίας ή του δεσποτισμού. Για τον Μάϋϋονε, οι τεχνοκράτες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου και οι οργανισμοί της ΕΕ είναι πιθανότερο να προστατεύσουν τα συμφέροντα των πολιτών σε σχέση με την πλειοψηφία στο ΕΚ ή μια υποθετική πλειοψηφία στην εκλογή προέδρου της Επιτροπής. Παρόμοια, ο Μορανσικ πιστεύει ότι δεν είναι απαραίτητη η πλήρης εκλογική δημοκρατία αν το πρότυπο της ΕΕ ήδη εγγυάται ότι οποιαδήποτε πολιτική θεσπίζεται είναι προς το συμφέρον της μεγάλης πλειοψηφίας των πολιτών στην ΕΕ.

Παρ' όλα αυτά υπάρχουν τουλάχιστον τρεις λόγοι για τους οποίους η δημοκρατία, με όρους ανταγωνιστικών εκλογών για την επιλογή πολιτι-

κών και ηγετών, είναι καλύτερη από την πεφωτισμένη τεχνοκρατία. Πρώτον, τόσο στα πλειοψηφικά όσο και στα πιο συναινετικά μοντέλα της δημοκρατίας, οι ανταγωνιστικές εκλογές εξασφαλίζουν ότι οι πολιτικές και οι αιρετοί αξιωματούχοι ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των πολιτών (Powell, 2000). Οι εκλογικές αναμετρήσεις προσφέρουν στις ελίτ κίνητρα να επεξεργαστούν αντίπαλες ιδέες πολιτικών και να προτείνουν αντίπαλους υποψηφίους για τα πολιτικά αξιώματα. Επίσης επιτρέπουν στους πολίτες να τιμωρήσουν τους πολιτικούς οι οποίοι δεν τηρούν τις προεκλογικές υποσχέσεις τους ή είναι ανέντιμοι ή διεφθαρμένοι (Fearon, 1999). Όσον αφορά την ΕΕ, οι πολιτικές μπορεί να είναι προς το συμφέρον των πολιτών όταν πρωτοσυμφωνούνται, αλλά χωρίς εκλογικό ανταγωνισμό η Επιτροπή και οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών δεν έχουν μεγάλο κίνητρο να αλλάξουν τις εν λόγω πολιτικές προκειμένου να ανταποκριθούν στη μεταβολή προτιμήσεων των πολιτών.

Δεύτερον, ο πολιτικός ανταγωνισμός είναι ένα απαραίτητο όχημα για την καλλιέργεια του πολιτικού διαλόγου, ο οποίος με τη σειρά του προάγει τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης ως προς τις διαφορετικές επιλογές πολιτικών. Χωρίς τον πολιτικό διάλογο, ο οποίος είναι εγγενές δευτερογενές αποτέλεσμα του εκλογικού ανταγωνισμού, οι ψηφοφόροι δεν θα ήταν σε θέση να διαμορφώσουν τις προτιμήσεις τους σχετικά με σύνθετα ζητήματα πολιτικής. Ένα σχετικό παράδειγμα στην ΕΕ είναι η συζήτηση για τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής οικονομίας. Η ΕΕ διαθέτει τα νομικά όργανα και την εξουσία να πραγματοποιήσει θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις, αλλά χωρίς μια δημόσια συζήτηση οι πολίτες δεν μπορούν να διαμορφώσουν γνώμη για τις επιλογές τους, οι δε θεσμοί της ΕΕ δεν έχουν το κίνητρο ή τη νομιμοποιημένη εντολή να πραγματοποιήσουν τέτοιες μεταρρυθμίσεις.

Τρίτον, οι εκλογές έχουν μια ισχυρή διαπλαστική επενέργεια, προωθώντας τη σταδιακή εξέλιξη των πολιτικών ταυτοτήτων. Στην εξέλιξη της αμερικανικής και της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, για παράδειγμα, η αντικατάσταση των τοπικών ταυτοτήτων από τις εθνικές ταυτότητες έλαβε χώρα μέσω της διαδικασίας και της λειτουργίας των μαζικών εκλογών και του κομματικού ανταγωνισμού (Key, 1961· Rokkan, 1999). Στην ΕΕ, αντί να υποτεθεί ότι ένας ευρωπαϊκός δήμος αποτελεί προαπαιτούμενο της αυθεντικής δημοκρατίας, η ευρωπαϊκή δημοκρατική ταυτότητα μπορεί

να διαμορφωθεί μόνο μέσω του δημοκρατικού ανταγωνισμού στην πράξη, όπου οι πολίτες δέχονται να είναι οι χαμένοι σε μια συγκεκριμένη αναμέτρηση με την προσδοκία ότι θα είναι κερδισμένοι σε ένα όχι τόσο απώτερο μέλλον (Habermas, 1995).

Με άλλα λόγια, ακόμα και αν γίνουν δεκτά τα περισσότερα από τα επιχειρήματα των Majone και Moravcsik —λόγου χάρη, σχετικά με την ανάγκη να απομονωθεί η εφαρμογή ορισμένων ρυθμιστικών πολιτικών (όπως η πολιτική ανταγωνισμού) από τον δημοκρατικό ανταγωνισμό, ή σχετικά με την υφιστάμενη ανοικτότητα της πολιτικής διαδικασίας στην ΕΕ—, η πολιτεία της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί πραγματικά δημοκρατική μόνο αν οι ανταγωνιστικές εκλογές καθορίζουν την κατεύθυνση του πολιτικού προγράμματος της ΕΕ. Γι' αυτόν το λόγο το υπόλοιπο κεφάλαιο εστιάζει στις εκλογικές διαδικασίες εντός της ενωσιακής πολιτικής, στη συμπεριφορά των βασικών συλλογικών δρώντων σε αυτές τις διαδικασίες (τα πολιτικά κόμματα στο εθνικό και στο ευρωπαϊκό επίπεδο) και στο λόγο για τον οποίο η δημοκρατία στην ΕΕ δεν υπάρχει υπό οποιαδήποτε συνήθη έννοια.

Το καλύτερο εγχειρίδιο μέχρι σήμερα για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τελεία και παύλα.

George Tsebelis, University of California at Los Angeles

Η αξιοθαύμαστα διαυγής επισκόπηση του Hix συνδυάζει την εξελιγμένη θεωρία με τα πλούσια, λεπτομερή εμπειρικά στοιχεία σε ένα κείμενο που κατά πάσα πιθανότητα θα αναδειχθεί σε κορυφαίο για την καθημερινή πολιτική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πράξη.

Andrew Moravcsik, Harvard University

Αυτό το έργο έχει έναν σπάνιο συνδυασμό αρετών: είναι βατό για τους σπουδαστές και απαραίτητο για τους ειδικούς της ΕΕ.

Gary Marks, University of North Carolina at Chapel Hill

Ο Simon Hix έγραψε ένα βιβλίο το οποίο κάνει πολλά πράγματα και τα κάνει καλά. Αποτελεί τόσο μία πολύτιμη εργαλειοθήκη για τη μελέτη της ΕΕ όσο και έναν πολύ ενημερωμένο, ενδιαφέροντα οδηγό που μας βοηθάει να χρησιμοποιήσουμε τα εργαλεία της.

Clive H. Church, Political Studies

ISBN 978-960-455-500-0



9 789604 555000

ΒΟΗΘ. ΚΩΔ. ΜΗΧ/ΣΗΜΕ 4500