

1. Εισαγωγή: Ομοσπονδιακές Ενώσεις έναντι Διακυβερνητικών Οργανισμών

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας *sui generis* οργανισμός, δηλαδή μια ιδιαίτερη και μοναδική περίπτωση στην ονοματολογία των διεθνών οργανισμών. Μπορούμε όμως να βρούμε τα συστατικά στοιχεία αυτού του μοντέλου συνδυάζοντας τα μοντέλα της Ομοσπονδιακής Ένωσης και του Διακυβερνητικού Οργανισμού.

Μια Ομοσπονδία είναι μια θεσμική σχέση μεταξύ δύο διαφορετικών τύπων κρατικών οντοτήτων: 1. Μια Ομοσπονδιακή Ένωση, η οποία είναι μια συγκεκριμένη έννομη τάξη, καθώς και ένα ομοσπονδιακό σύστημα. 2. Κράτη ή περιφέρειες (ή καντόνια, επαρχίες, Länder...), που αποτελούν μια ξεχωριστή έννομη τάξη με δικό τους πολιτικό σύστημα. Μαζί αυτά τα δύο επίπεδα διακυβέρνησης/λήψης αποφάσεων οικοδομούν μια Ομοσπονδιακή Ένωση.

Συστατικά στοιχεία μιας Ομοσπονδιακής Ένωσης

- 1) **Ομοσπονδιακό Σύνταγμα.** Οι βασικές λειτουργίες που εκπληρώνει το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα είναι δύο: Α. Καταμερισμός ή διαχωρισμός και κατανομή αρμοδιοτήτων (δηλαδή νομικής ικανότητας δράσης) μεταξύ του ομοσπονδιακού και του πολιτειακού επιπέδου διακυβέρνησης (ποιος κάνει τι σε διάφορους τομείς πολιτικής, για παράδειγμα ποιος μπορεί να κηρύξει πόλεμο και υπό ποιες συνθήκες). Εάν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ της τοπικής και της ομοσπονδιακής νομοθεσίας, θα υπερισχύσει το ομοσπονδιακό δίκαιο. Β. Κατοχύρωση ενός ενιαίου μοντέλου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Όλα τα ομοσπονδιακά συντάγματα περιέχουν μια Διακήρυξη Δικαιωμάτων. Αυτό σημαίνει ότι οι πολίτες της Ένωσης έχουν κάποια θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα που προβλέπονται από το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα και επίσης έχουν το δικαίωμα να τα διεκδικήσουν ενώπιον δικαστηρίου (ομοσπονδιακά εγγυημένα δικαιώματα). Αυτά τα δικαιώματα δεν διαφέρουν από το ένα κράτος/πολιτεία/περιφέρεια/καντόνι στο άλλο. Είναι ενιαία.
- 2) **Ρήτρα υπεροχής (Supremacy Clause).** Το δεύτερο συστατικό στοιχείο είναι η υπεροχή του ομοσπονδιακού δικαίου έναντι του πολιτειακού δικαίου (όταν το δίκαιο της πολιτείας έρχεται σε αντίθεση με το ομοσπονδιακό δίκαιο θεωρείται αντισυνταγματικό). Αυτό που συνδέει τις πολιτείες με το ομοσπονδιακό επίπεδο διακυβέρνησης είναι η υπεροχή της ομοσπονδιακής νομοθεσίας από πάνω προς τα κάτω.
- 3) **Ομοσπονδιακό Ανώτατο Δικαστήριο.** Ένα βασικό συστατικό στοιχείο, που συνδέεται με την κατανομή των αρμοδιοτήτων και με την κατοχύρωση ενιαίων θεμελιωδών δικαιωμάτων, είναι η ύπαρξη ομοσπονδιακού δικαστηρίου (δικαστήριο υψηλού επιπέδου ή στις ΗΠΑ Ανώτατο Δικαστήριο) για την επίλυση διαφωνιών σχετικά με τις αρμοδιότητες και την έννοια των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται από το Σύνταγμα. Ένα τέτοιο Ανώτατο Δικαστήριο είναι ένας ανεξάρτητος δικαστικός ρυθμιστής, που ρυθμίζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων και επίσης προστατεύει τις συνταγματικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων.
- 4) **Δημοκρατική Νομιμοποίηση.** Αυτό που παρέχει νομιμοποίηση στις ομοσπονδιακές αρχές να εγκρίνουν νομοθεσία, η οποία θα υπερισχύει πάντα της πολιτειακής νομοθεσίας, είναι οι εκλογές (δηλαδή οι ομοσπονδιακές αρχές, ιδίως τα νομοθετικά σώματα και ο αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας έχουν εκλεγεί δημοκρατικά). Έτσι, το τέταρτο συστατικό στοιχείο είναι η δημοκρατική νομιμοποίηση των ομοσπονδιακών υπευθύνων λήψης αποφάσεων. Ο βασικός τρόπος

απόκτησης πολιτικής νομιμοποίησης στη δημοκρατία είναι οι εκλογές (input legitimacy – νομιμοποίηση εισροής). Οι ομοσπονδιακές αρχές έχουν την εξουσία να θεσπίζουν πολιτικές, όχι μόνο επειδή το λέει το Σύνταγμα, αλλά επειδή είναι πολιτικά νομιμοποιημένες να το κάνουν. Στις ΗΠΑ, για παράδειγμα, προβλέπονται εκλογές για τον Πρόεδρο (εκτελεστική εξουσία) και το Κογκρέσο (νομοθετική εξουσία).

Συστατικά στοιχεία ενός Διακυβερνητικού Οργανισμού

1) **Διακυβερνητικό όργανο λήψης αποφάσεων.** Το βασικότερο συστατικό στοιχείο του διακυβερνητισμού είναι ότι οι βασικές αρχές λήψης αποφάσεων (αυτές που κατέχουν αποφασιστική αρμοδιότητα) είναι κατ' ανάγκη διακυβερνητικές, με την έννοια ότι δεν εκλέγονται από μια διεθνή κοινότητα, αλλά διορίζονται πάντα από τις εθνικές κυβερνήσεις. Έτσι, στο διακυβερνητικό μοντέλο, **οι αποφάσεις λαμβάνονται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων.**

2) **Εθνικό συμφέρον.** Οι αποφάσεις λαμβάνονται **με βάση το εθνικό συμφέρον.** Οι εθνικοί αντιπρόσωποι προσπαθούν να δικαιολογήσουν τις θέσεις των κυβερνήσεων, να πείσουν τους άλλους για την ορθότητα των εθνικών τους θέσεων, και κατόπιν περνούν στην ψηφοφορία. Όλες οι αποφάσεις λαμβάνονται ως ένα είδος συμβιβασμού μεταξύ διαφορετικών εθνικών συμφερόντων. Εθνικό συμφέρον είναι αυτό που ορίζουν οι κυβερνήσεις, ακόμα κι αν αυτό φαίνεται παράλογο σε πολλούς πολίτες. Αντίθετα, οι Ομοσπονδιακές Ενώσεις εκπροσωπούν το συλλογικό συμφέρον όλων, πέρα και πάνω από τα συγκεκριμένα συμφέροντα των κρατών. Στον διακυβερνητισμό, εάν οι κυβερνήσεις δεν είναι σε θέση να συμβιβαστούν μεταξύ τους επειδή τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα έρχονται σε σύγκρουση, οι αποφάσεις αναβάλλονται για αργότερα ή εγκαταλείπονται.

3) **Ομοφωνία.** Επειδή ορισμένα εθνικά συμφέροντα είναι ζωτικής σημασίας – ειδικά όταν μιλάμε για πόλεμο ή προστασία της εθνικής κυριαρχίας – και διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών, υπάρχουν ορισμένα πεδία λήψης αποφάσεων όπου τα μέλη έχουν το δικαίωμα να εναντιώνονται σε συλλογικές αποφάσεις (εξουσία βέτο/αρνησικυρίας: ανάγκη ομοφωνίας για τη λήψη απόφασης). Έτσι, ορισμένα εθνικά συμφέροντα είναι τόσο ζωτικά που παρέχουν νομιμοποίηση στις εθνικές κυβερνήσεις να αντιταχθούν με το βέτο τους. Έτσι, το τρίτο συστατικό στοιχείο είναι η **ανάγκη για ομοφωνία.** Υπό αυτή την έννοια, η πολιτική στους Διακυβερνητικούς Οργανισμούς είναι πολιτική ισχύος: τα ισχυρότερα κράτη προσπαθούν να πείσουν, με όποιο μέσο διαθέτουν, άλλα ασθενέστερα κράτη να συμβιβαστούν.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σύγκριση με τις Ομοσπονδιακές Ενώσεις

1) Έχει η ΕΕ ένα Σύνταγμα που να κατανέμει αρμοδιότητες και να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα; Από μια νομικιστική σκοπιά, αυτό δεν συμβαίνει επειδή δεν υπήρξε ποτέ συντακτική βουλή ή συνταγματική συνέλευση που να προχωρήσει στην ψήφιση ενός τυπικού Συντάγματος. Όμως από λειτουργικής απόψεως, έχουμε τις δύο Συνθήκες (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης) καθώς και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, τα οποία από κοινού αποτελούν το πρωτογενές δίκαιο (δηλαδή ουσιαστικά το συνταγματικό δίκαιο) της ΕΕ. Έτσι, ακόμα και αν δεν έχουμε επίσημο τυπικό Σύνταγμα, έχουμε ένα λειτουργικό Σύνταγμα, με τις ίδιες λειτουργίες: κατανομή αρμοδιοτήτων και πόρων και προστασία των δικαιωμάτων ισότιμα για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες.

2) Υπεροχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου έναντι του Κρατικού Δικαίου: Το δίκαιο που εμπεριέχεται στις Συνθήκες υπερισχύει απολύτως του δικαίου, καθώς και των συνταγμάτων των κρατών μελών.

3) Πολιτική νομιμοποίηση για την επιβολή του δικαίου της ΕΕ στα κράτη: Μόνο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει πραγματική πολιτική νομιμοποίηση δια των εκλογών (input legitimacy). Το Συμβούλιο της ΕΕ είναι ένας διακυβερνητικός οργανισμός που αποτελείται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι η εκτελεστική εξουσία. Τα μέλη της δεν είναι εκλεγμένα, άρα δεν διαθέτει άμεση πολιτική νομιμοποίηση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σύγκριση με τους Διακυβερνητικούς Οργανισμούς

1) Στους Διακυβερνητικούς Οργανισμούς, τα όργανα λήψης αποφάσεων αποτελούνται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων. Το Συμβούλιο της ΕΕ είναι ένα τέτοιο διακυβερνητικό όργανο (π.χ. Eurogroup), αλλά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που επίσης λαμβάνουν αποφάσεις, δεν είναι.

2) Είναι το εθνικό συμφέρον η μόνη κινητήρια δύναμη που υποτείνει τη λήψη αποφάσεων; Όχι, αλλά στο βαθμό που οι αποφάσεις λαμβάνονται από διακυβερνητικά όργανα (π.χ. όλους τους διαφορετικούς σχηματισμούς του Συμβουλίου), αυτό το συστατικό στοιχείο υπάρχει. Ωστόσο, οι αποφάσεις που λαμβάνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή βασίζονται στην κατανόηση του ευρωπαϊκού συλλογικού συμφέροντος (πέρα και πάνω από τα εθνικά συμφέροντα). Και επίσης αυτή δεν είναι μια στατική εικόνα, επειδή η ισχύς μεταξύ των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων εξελίσσεται μέσα στο χρόνο. Για παράδειγμα, μετά το 2008, στις οικονομικές υποθέσεις, έχει συσσωρευτεί περισσότερη εξουσία στο Συμβούλιο και στο ECOFIN (Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων), ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει πραγματική νομική εξουσία.

3) Ομοφωνία: Όχι, αλλά... Το 1957 υπήρχε μόνο το Συμβούλιο των Υπουργών ως όργανο λήψης αποφάσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν υπήρχε ακόμα και τα αρχικά/ιδρυτικά 6 κράτη μέλη αποφάσιζαν ομόφωνα (μια εντελώς διακυβερνητική εικόνα). Όμως σταδιακά, τα κράτη μέλη οδηγήθηκαν στη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Τώρα πια, η ομοφωνία χρειάζεται μόνο σε λίγες περιπτώσεις, π.χ. για τη διεύρυνση της ΕΕ. Μερικές φορές, η ΕΕ εξελίσσεται προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, πράγμα που σημαίνει όλο και λιγότερη ομοφωνία, και μερικές φορές περισσότερο διακυβερνητισμό, ειδικά μετά την οικονομική κρίση του 2008. Όλα εξαρτώνται από την πολιτική.

Η Κοινοτική Μέθοδος (Μέθοδος Jean Monnet – ο ιδρυτής της ευρωπαϊκής ιδέας)

Αυτή είναι η κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τη δεκαετία του 1950 και έπειτα, επειδή δεν είχαμε ομοσπονδιακή ένωση. Είναι η δεύτερη καλύτερη επιλογή όταν δεν έχουμε ομοσπονδία (την οποία για ιστορικούς λόγους δεν μπορέσαμε να ιδρύσουμε). Η κοινοτική μέθοδος (ΚΜ) είναι εντελώς πρωτότυπη παγκοσμίως και ισχύει μόνο για την ΕΕ. Είναι η κινητήρια δύναμη της εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είναι μια μέθοδος λήψης αποφάσεων που παράγει δεσμευτικό δίκαιο. Η νομοθεσία της ΕΕ υπερισχύει πάντα έναντι του εθνικού δικαίου. Η ουσία του είναι ο λειτουργικός συμβιβασμός μεταξύ των διαφορετικών φιλοσοφιών των διαφόρων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Είναι ένα είδος μωσαϊκού, όπου η ΚΜ συνθέτει όλα τα κομμάτια.

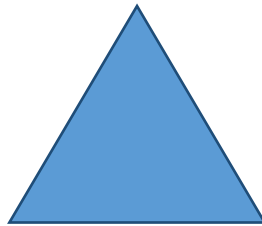
Τα βασικά ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα είναι τρία:

- 1) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η εκτελεστική εξουσία, που θα ήταν η ομοσπονδιακή κυβέρνηση εάν είχαμε ένα ομοσπονδιακό μοντέλο),
- 2) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (το μόνο όργανο που απολαμβάνει άμεση πολιτική νομιμοποίηση), και
- 3) Το Συμβούλιο της ΕΕ (Συμβούλιο Υπουργών), το οποίο είναι διακυβερνητικό όργανο.

Αυτά τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συνεργαστούν προκειμένου να εκδώσουν αποφάσεις δεσμευτικού δικαίου.

Θεσμικό Τρίγωνο (διαβίβαση προτάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς τις δύο νομοθετικές αρχές)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πρωτοβουλία)



Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ψήφιση)

Συμβούλιο της ΕΕ (ψήφιση)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μια υπερεθνική αρχή, είναι θεσμός ομοσπονδιακού τύπου γιατί εκφράζει το ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον. Έχει το μονοπώλιο των νομοθετικών πρωτοβουλιών, τις οποίες στέλνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για να συναποφασίσουν, δηλαδή να ψηφίσουν από κοινού την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, πρέπει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να αποφασίσουν επί ίσοις όροις (να ψηφίσουν το ίδιο ακριβώς κείμενο). Προσπαθούν να συμβιβαστούν. Γενικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι σύμμαχοι. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τη φύση του, είναι υπέρ της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ομοσπονδιακή φιλοσοφία. Το Συμβούλιο είναι η αντισταθμιστική δύναμη διότι κατανοεί μόνο τα εθνικά συμφέροντα και τις πολιτικές ωμής ισχύος. Δεν είναι γενικά υπέρ της ολοκλήρωσης επειδή οι μεγαλύτερες χώρες ξοδεύουν περισσότερα εθνικά χρήματα στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, δηλαδή εισφέρουν περισσότερα στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό από όσα λαμβάνουν από αυτόν. Όμως περισσότερη ολοκλήρωση σημαίνει περισσότερες πολιτικές, προγράμματα και χρήματα. Οι εθνικές κυβερνήσεις των ισχυρότερων και πλουσιότερων κρατών μελών συχνά θέλουν να εξοικονομήσουν τα χρήματα των ψηφοφόρων τους για να χρησιμοποιήσουν αυτήν την πράξη ως επιχείρημα για τις εθνικές εκλογές. Η Επιτροπή είναι το μόνο όργανο με νομοθετική πρωτοβουλία, διότι από την έναρξή της (1957), ήταν το μόνο όργανο που μεριμνούσε για το ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον (και όχι τα συγκεκριμένα εθνικά συμφέροντα). Γι' αυτό έχει τη νομιμοποίηση (παρόλο που δεν εκλέγεται άμεσα) να προτείνει αληθινή ευρωπαϊκή νομοθεσία (και όχι συγκεκριμένη εθνική νομοθεσία).

Σύμφωνα με την ΚΜ, η νομοθεσία εφαρμόζεται από τις υπηρεσίες των κρατών μελών. Επομένως, η ΕΕ βασίζεται στις εθνικές διοικήσεις για την ορθή εφαρμογή του

ευρωπαϊκού δικαίου. Στην ΕΕ, δεν υπάρχουν αρχές της ΕΕ που να εφαρμόζουν άμεσα την ευρωπαϊκή νομοθεσία, όπως γίνεται στο ομοσπονδιακό μοντέλο (μεγάλο μειονέκτημα σε σύγκριση με το ομοσπονδιακό μοντέλο). Η εφαρμογή από τα κράτη μέλη είναι λίγο πολύ ελλιπής. Και αν τα κράτη μέλη δεν την εφαρμόζουν, παραπέμπονται στο Δικαστήριο της ΕΕ.

Κάθε αρχή έχει διαφορετικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η ΚΜ λειτουργεί σταδιακά, βήμα προς βήμα. Η Επιτροπή προτείνει σχέδια (π.χ. κοινές περιβαλλοντικές πολιτικές), τα οποία αρχικά δεν έχουν νομική βάση στις Συνθήκες. Αν αυτό λειτουργήσει καλά, τότε τα κράτη αποφασίζουν ότι είναι καλύτερο μία συγκεκριμένη πολιτική να ασκείται συλλογικά και όχι μονομερώς απ' το κάθε ξεχωριστό κράτος μέλος. Κατόπιν θα υπάρξει Ευρωπαϊκή νομοθεσία και κατανομή αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο (πρώτα κάνεις κάτι και μετά το νομιμοποιείς). Έτσι, πρώτα παράγεις πολιτικές, μετά πείθεις τις εθνικές κυβερνήσεις ότι είναι προς το συμφέρον τους να επιδιώκουν αυτές τις πολιτικές από κοινού, και μετά δημιουργείς τη νομική βάση στη Συνθήκη, που δίνει το δικαίωμα στην ΕΕ να εκπονεί επίσημα νομοθεσία. Η κανονική μέθοδος είναι η αντίστροφη, δηλαδή η ομοσπονδιακή: έχουμε το Σύνταγμα που κατανέμει αρμοδιότητες και όλοι ξέρουν τι να κάνουν, παράγουμε νομοθεσία και μετά εφαρμόζουμε πολιτικές.

Οι Συνθήκες της ΕΕ (πρωτογενές δίκαιο) προβλέπουν ότι όταν η Επιτροπή αναφέρει παραβίαση Ευρωπαϊκού δικαίου από κάποιο κράτος μέλος, η Επιτροπή στέλνει επιστολή στην εθνική κυβέρνηση. Περιμένει την απάντηση της εθνικής κυβέρνησης και εάν δεν πειστεί από αυτή την απάντηση, προσφεύγει κατά του κράτους μέλους παραπέμποντάς το στο Δικαστήριο της ΕΕ. Το Δικαστήριο καταδικάζει το κράτος, το οποίο πρέπει να πληρώσει πρόστιμα.

Η ΚΜ είναι ένα μείγμα μεταξύ δύο χωριστών φιλοσοφιών, ενός πολιτικού και ενός τεχνοκρατικού τρόπου αντιμετώπισης ζητημάτων πολιτικής. Είναι ένας συνδυασμός και των δύο, επειδή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ένα τεχνοκρατικό όργανο, πράγμα που σημαίνει ότι πριν παρουσιάσει νομοθετικές πρωτοβουλίες, προετοιμάζει τεχνικά μια εκτίμηση επιπτώσεων της νομοθετικής πρωτοβουλίας, επομένως η πρόταση της Επιτροπής είναι τεχνοκρατικά πολύ ισχυρή. Ταυτόχρονα όμως είναι και πολιτικό όργανο, πράγμα που σημαίνει ότι παράγει νομοθεσία που τείνει προς περισσότερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το Συμβούλιο εκπροσωπεί τις εθνικές κυβερνήσεις – ένα καθαρά πολιτικό όργανο που προστατεύει τα εθνικά συμφέροντα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπεί τους λαούς της Ευρώπης.