



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ: «ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ  
ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ  
ΣΥΝΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ»

ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ: ΚΟΛΙΟΠΟΥΛΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ

ΑΘΗΝΑ, ΙΟΥΛΙΟΣ 2022

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

### Περιεχόμενα

Περίληψη .....	3
Κεφάλαιο 1 ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΣ ;.....	2
Υποκεφάλαιο 1α ΕΜΒΑΘΥΝΟΝΤΑΣ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ .....	3
Υποκεφάλαιο 1β ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΟΠΤΙΚΗ .....	5
Υποκεφάλαιο 1γ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟΝ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟ .....	7
Κεφάλαιο 2 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΓΕΡΜΑΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ .....	9
Υποκεφάλαιο 2α ΒΑΣΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ .....	9
Υποκεφάλαιο 2β ΤΟ ΠΑΡΑΔΟΞΟ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ.....	11
Υποκεφάλαιο 2γ ΤΟ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΑΠΟ ΑΛΛΕΣ ΣΚΟΠΙΕΣ .....	12
Κεφάλαιο 3 ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ .....	14
Υποκεφάλαιο 3α ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΕΥΡΩΠΗ; .....	15
Υποκεφάλαιο 3β ΑΛΛΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ .....	16
Κεφάλαιο 4 ΤΙ ΜΑΣ ΔΙΔΑΣΚΕΙ Ο ΣΥΝΕΡΓΑΤΙΚΟΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΣ; .....	20
Υποκεφάλαιο 4α ΤΟ ΔΙΑΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ.....	21
Υποκεφάλαιο 4β ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΕΠΙΠΡΟΣΘΕΤΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ .....	22
Συμπεράσματα .....	24
Βιβλιογραφία-Πηγές.....	24

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ

Η παρούσα ανάλυση αποτελεί μια ενδελεχή παρουσίαση αναφορικά με το ομοσπονδιακό σύστημα της Γερμανίας από τη μία και την αντιπαραβολή του με τις ομοσπονδιακές λειτουργίες που συναντάμε στην Ευρωπαϊκή Ένωση από την άλλη. Όπως δηλώνει και ο τίτλος γίνεται λόγος για μια συγκριτική ανάλυση, για τις ανάγκες της οποίας βασικό εργαλείο και γνώμονας είναι ο συνεργατικός ομοσπονδισμός. Κρίνεται ωστόσο απαραίτητο το γεγονός ότι, για να φτάσουμε σε αυτό το σημείο θα πρέπει πρώτα να γνωρίσουμε καλύτερα την έννοια του ομοσπονδισμού, εν συνεχεία να αναφερθούμε πιο συγκεκριμένα στον συνεργατικό ομοσπονδισμό, που αποτελεί μια από τις κυριότερες εκφάνσεις του, στη συνέχεια να εφιστήσουμε την προσοχή μας στην συγκριτική ανάλυση που υπογραμμίστηκε παραπάνω και στο τέλος να πραγματοποιήσουμε μια γενική ανασκόπηση και αξιολόγηση της λειτουργίας και ακόμα καλύτερα, της εφαρμογής του συνεργατικού ομοσπονδισμού.

### Κεφάλαιο 1

#### 1) ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΣ;

Πραγματοποιώντας κανείς μια έρευνα ή ακόμα και μια απλοϊκή παρατήρηση εύκολα θα διακρίνει πως τα κράτη ανά τον κόσμο (τα δημοκρατικά), έχουν επιλέξει διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης και πολιτικής διάρθρωσης. Αυτό συμβαίνει για μια πλειάδα λόγων, βασικότερος των οποίων είναι η πολιτική κουλτούρα κάθε λαού που συναρτάται άμεσα με την αντίληψη των εκάστοτε ηγετών ως προς το πώς θα καταστούν πιο ωφέλιμες και αποτελεσματικές οι λειτουργίες του κράτους. Ανάμεσα λοιπόν στις διάφορες μορφές οργάνωσης, βρίσκεται και ο «ομοσπονδισμός» («federalism»), κουβαλώντας μαζί του ένα τεράστιο εύρος εννοιών, εφαρμογών και θεωρήσεων για τις οποίες ουκ ολίγοι πολιτικοί επιστήμονες έχουν συζητήσει, συμφωνήσει ή ακόμα και διαφωνήσει εξαιτίας πάντα του πολύ διευρυμένου πλαισίου που προσφέρεται για παρατήρηση και ανάλυση.

Αν θέλαμε να δώσουμε έναν ορισμό για το τι είναι τελικά ο ομοσπονδισμός θα μπορούσαμε να σημειώσουμε πως συνιστά την τάση εκείνη για δημιουργία ομοσπονδίας βασιζόμενης στην συναρμογή κρατιδίων με πολιτειακή μορφή διακυβέρνησης. Ξεκινώντας λοιπόν, την εμβάθυνση στο περιεχόμενο της τάσης αυτής, παρατηρούμε ένα σύστημα πολυεπίπεδων δομών διακυβέρνησης με τις αρμοδιότητες να διαμοιράζονται μεταξύ των συνθετικών μερών, δηλαδή μεταξύ του ομοσπονδιακού κέντρου και των ομόσπονδων κρατιδίων. Αφού γίνεται λόγος για αρμοδιότητες θα πρέπει σε αυτό το σημείο να καταστεί ξεκάθαρο το γεγονός ότι σημαντικό στοιχείο, ίσως και κορωνίδα των ομοσπονδιακών συστημάτων, είναι η διατήρηση της αυτονομίας των μερών και αυτό θα επιτευχθεί μέσω μιας αρμονικής και πάνω απ' όλα λειτουργικής μορφής διαπραγματεύσης για την λήψη και εφαρμογή

μέτρων και πολιτικών. Πιο συγκεκριμένα εδώ δίνεται έμφαση στην υπεροχή του συντονισμού ως συνθετικού κρίκου και ρυθμιστή των πραγμάτων. Συντονισμός, αρμόδια για τον οποίο είναι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, τονίζοντας τις αρετές των επιμέρους κρατών και διασφαλίζοντας όχι μόνο τις τοπικές αλλά και τις ατομικές ελευθερίες. Σε αυτό το πρώιμο στάδιο εννοιολόγησης και ερμηνείας του ομοσπονδισμού καίριας σημασίας είναι η συνδρομή του Daniel J. Elazar, ο οποίος έρχεται να εξετάσει τον ομοσπονδισμό ως πολιτική δύναμη, υπογραμμίζοντας με πολύ μεγάλη λεπτομέρεια ότι δεν υφίσταται μια απευθείας διάκριση των πλειονοτήτων και των μειονοτήτων μέσα σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα, στηρίζοντας το επιχείρημα του αυτό στην ίδια την συναινετική βάση του πολιτεύματος, την περίοπτη θέση της ελευθερίας στο Σύνταγμα και στην διατήρηση των δημοκρατικών κεκτημένων (Elazar, 1987:92). Όπως γίνεται αντιληπτό από τις πρώτες κιόλας αναφορές, απώτερος στόχος του ομοσπονδισμού και της εφαρμογής του στα ομοσπονδιακά συστήματα είναι αφενός η επίτευξη της πολιτικής ένωσης, η σύμπλευση και η συμπόρευση των δύο διακριτών μερών και αφετέρου η ανοχή και ο σεβασμός στην διαφορετικότητα, που οδηγεί στην αυτονομία των μερών.

## Υποκεφάλαιο 1α

### **1α) ΕΜΒΑΘΥΝΟΝΤΑΣ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ**

Έχοντας πραγματοποιήσει μια πρώτη απόπειρα ορισμού και κατανόησης της έννοιας του ομοσπονδισμού, έρχεται σταδιακά η ανάγκη για την βαθύτερη ερμηνεία του συγκεκριμένου φαινομένου και κάτι τέτοιο μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την ανάλυση των στοιχείων εκείνων που δίνουν ουσιαστικά σάρκα και οστά στο ομοσπονδιακό φαινόμενο. Ένα από τα βασικότερα στοιχεία που απαντούν στις ομοσπονδίες ανά τον κόσμο, ίσως και το πιο σημαντικό, είναι η ύπαρξη Συντάγματος αφού πέραν όλων των άλλων σε αυτό παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο διαμοιράζεται η εξουσία ανάμεσα στο κέντρο και τα ομόσπονδα μέρη. Εκτός λοιπόν από την κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων, στοιχείο απαραίτητο για τη σύσταση ενός δημοκρατικού κράτους, γίνεται μια σημαντική διάκριση στις αρμοδιότητες των δύο μερών. Παραμένοντας στην ανάλυση των επιμέρους ομόσπονδων κρατών και στις σχέσεις τους με τα κέντρα εξουσίας, σημαντική παράμετρος στην μελέτη μας, είναι η έμφαση που δίνεται στην ανάγκη για μη συγκέντρωση μεγάλου μέρους της εξουσίας στις κρατικές κυβερνήσεις. Επομένως η διάχυση της εξουσίας, αποτελεί μια χρήσιμη μέθοδο για να διασφαλιστεί στην πράξη ότι το δικαίωμα συμμετοχής στην άσκηση πολιτικής δεν μπορεί να αφαιρεθεί δίχως να συναινέσει η κρατική ομόσπονδη κυβέρνηση. Ουσιαστικά εδώ στόχος είναι η δημιουργία αυτοσυντηρούμενων κέντρων με ταυτόχρονη διατήρηση της αυτονομίας των επιμέρους κρατών που οδηγεί στην διατήρηση της αρμονικής λειτουργίας του ομοσπονδιακού οικοδομήματος. Πώς όμως διασφαλίζεται η αποφυγή της συγκέντρωσης μεγάλης εξουσίας στα ομοσπονδιακά κέντρα; Στόχος είναι η αποφυγή ακραίων και έντονων συστατικών πολώσεων, ένας κίνδυνος που πάντα ελλοχεύει στους κόλπους των ομοσπονδιακών συστημάτων. Για τον λόγο αυτό έχει προβλεφθεί η συνταγματικά εγγυημένη, ύπαρξη διαφορετικών συστημάτων δικαίου στις συστατικές αρχές. Μία ακόμη παράμετρος που καθιστά έκδηλη την υποστήριξη της μη συγκέντρωσης, είναι η εξασφάλιση της εκπροσώπησης του λαού στις εκλογές των

νομοθετικών σωμάτων και γενικότερα στον ενεργό τους ρόλο στην κοινή εθνική και πολιτική διαδικασία. Ένα ακόμα χαρακτηριστικό γνώρισμα του ομοσπονδιακού φαινομένου είναι το στοιχείο της εδαφικής ουδετερότητας. Αποτελεί μια οδό μέσω της οποίας, εξυπηρετούνται τοπικά συμφέροντα, επιτυγχάνεται καλύτερη εκπροσώπηση για τις διάφορες ομάδες, είτε εθνοτικές είτε κοινωνικές και εν τέλει δεν διακυβεύεται η τοπική αυτονομία. Ωστόσο την ίδια στιγμή, συναντάμε το εξής φαινόμενο με χαρακτηριστικό παράδειγμα την κοινότητα των γαλλόφωνων στο Κεμπέκ. Η εμφάνιση διαφορετικών ομάδων και η συνύπαρξή τους σε έναν ορισμένο γεωγραφικό χώρο, τείνουν να μετατρέπουν τα ομοσπονδιακά κέντρα σε φορείς πολιτικής και ταυτόχρονα πολιτισμικής ολοκλήρωσης. Αυτή λοιπόν η ικανότητα που έχει εμφανιστεί στο οπλοστάσιο των ομοσπονδιακών συστημάτων μάς ωθεί αυτόματα στην αναζήτηση των συνεκτικών στοιχείων εκείνων που θα διατηρήσουν ζωντανή την ενότητα και δεν θα διασαλεύσουν το ομοσπονδιακό στερέωμα. Αρχικά κρίνεται απαραίτητο να σημειωθεί πως η αίσθηση κοινής ιθαγένειας σε χώρες όπως η Γερμανία έχει κληρονομηθεί ενώ σε άλλες όπως για παράδειγμα οι ΗΠΑ και η Αυστραλία έπρεπε να εμπεδωθεί εν καιρώ. Την ίδια στιγμή η γεωγραφική αναγκαιότητα διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στη διατήρηση της ενότητας. Αυτό γιατί, πιθανές πιέσεις και εξωτερικές απειλές έχουν ενισχύσει την ανάγκη για την δημιουργία κοινής άμυνας και αν μη τι άλλο τονώνουν το συνεργατικό κλίμα μεταξύ των μερών. Κλείνοντας αυτή την πρώτη γενική αλλά και ουσιαστική προσέγγιση της έννοιας του ομοσπονδισμού, θα πρέπει να σταθούμε και στον αγώνα που τελείται για την αποφυγή επικεντρωμένων και πολιτειακά καθοδηγούμενων κομματικών συστημάτων. Πολλές είναι οι περιπτώσεις όπου κόμματα, κυρίως των άκρων, αρχίζουν να ενεργούν σαν αποκεντρωμένες δυνάμεις. Για την καταστολή τέτοιων περιπτώσεων σε ισχυρά ομοσπονδιακά κράτη, όπως οι ΗΠΑ, υπήρξε κατακερματισμός των κομμάτων στα πλαίσια της περιφέρειας και ενισχύθηκε η κομματική συνοχή σε εθνικό επίπεδο.

Συνεχίζοντας την εμβάθυνση μας στην μελέτη του ομοσπονδισμού, θα διαπιστώσουμε πως για τις ανάγκες του αγώνα για διατήρηση του ομοσπονδισμού, απαιτείται από την κεντρική κυβέρνηση και τα επιμέρους κρατίδια να διαθέτουν διοικητικά όργανα με δικαίωμα να τροποποιούν τους θεσμούς μονομερώς, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο. Γίνεται έτσι αντιληπτό πως, τόσο τα ξεχωριστά διοικητικά, όσο και τα νομοθετικά σώματα αποτελούν βασικό στοιχείο της διατήρησης του ομοσπονδιακού κεκτημένου. Στα ίδια μήκη κύματος εντάσσεται και το ζήτημα του επιμερισμού των ευθυνών που αφορούν ζητήματα χάραξης δημόσιας πολιτικής, χρηματοδότησης ή και διοίκησης. Η από κοινού χρήση του δικαιώματος στην συμμετοχή στα προαναφερθέντα πεδία μπορεί να είναι επίσημη ή ανεπίσημη, συνήθως όμως είναι κάτι συμβατικό και συναινετικό. Συμβατικό υπό την έννοια ενός νομικού μηχανισμού, που αφενός επιτρέπει τον σχεδιασμό των παραπάνω πολιτικών και αφετέρου συμβάλλει στην διατήρηση της αυτονομίας των επιμέρους οντοτήτων. Πριν περάσουμε στις προσεγγίσεις διαφόρων πολιτικών επιστημόνων και άλλων αναλυτών επί του θέματος, αξίζει να συγκρατήσουμε το απόσταγμα που μας προσφέρεται από την πρώτη μας επαφή με το ομοσπονδιακό φαινόμενο και αυτό δεν είναι άλλο από τις αξίες που ξεδιπλώνονται όπως αυτή της λαϊκής κυριαρχίας, της πολιτικής συνεργασίας και συνεννόησης, η έννοια της αυτοσυγκράτησης και φυσικά η ομοιογένεια θεμελιωδών συμφερόντων.

**16) ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΟΠΤΙΚΗ**

Έχοντας σχηματίσει την μεγάλη εικόνα του ομοσπονδισμού, είναι λογικό να στρέψουμε το ενδιαφέρον μας σε ορισμένες προσεγγίσεις που έρχονται να συμπληρώσουν, να συμφωνήσουν ή ακόμα και να βελτιώσουν τα όσα έχουν ήδη ειπωθεί. Ξεκινώντας την περιήγηση μας στα μονοπάτια της ομοσπονδιακής εξέλιξης, συναντάμε τους Robert P. Inman και Daniel L. Rubinfeld να επιδίδονται σε μια προσπάθεια αναθεώρησης του ομοσπονδιακού φαινομένου, διατηρώντας αναμφίβολα ακέραιες τις βασικές θεωρήσεις αυτής της έννοιας, πηγαίνοντας ωστόσο την σκέψη τους ένα βήμα παραπέρα. Ως σημείο αναφοράς των θέσεων τους, τίθενται τρεις βασικές αρχές πάνω στις οποίες βασίζουν όλη την ανάλυσή τους. Πρώτα από όλα αναδεικνύουν την ανάγκη για δίκαιη και όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική κατανομή των εθνικών πόρων, γεγονός που όπως δηλώνουν «καθιστά την οικονομική αποτελεσματικότητα, την υψηλότερη προτεραιότητα» (Inman και Rubinfeld, 1997:45). Παράλληλα μεγάλο βάρος δίνεται στην πολιτική συμμετοχή υπό το πρίσμα της αίσθησης του «ανήκειν» σε μια δημοκρατική κοινότητα. Στο ίδιο έργο προκειμένου να υποστηρίξουν την δεύτερη αυτή θέση τους, οι συγγραφείς σημειώνουν πως απαιτείται, «όλες οι πολιτικές από την κεντρική κυβέρνηση, να εγκρίνονται ομόφωνα από τους δημοκρατικά εκλεγμένους αντιπροσώπους, από κάθε κυβέρνηση κατώτερης βαθμίδας» (Inman και Rubinfeld 1997:52). Αμέσως μετά συμπληρώνουν: «Οι συμφωνίες αυτές μπορούν να γίνουν από ένα κεντρικό νομοθετικό όργανο ή μέσω διακυβερνητικών συμφωνιών μεταξύ υποσυνόλων των κεντρικών κυβερνήσεων οι οποίες στη συνέχεια εγκρίνονται από την κεντρική κυβέρνηση» (Inman και Rubinfeld 1997:53). Είναι έκδηλο πως σε αυτό το σημείο δίνεται μεγάλο βάρος στην έννοια της συμμετοχής, έννοια που διατρέχει και διέπει το φεντεραλιστικό μοντέλο διακυβέρνησης και πάνω στην οποία ουσιαστικά οικοδομείται το αίσθημα της δημοκρατίας. Ο τρίτος βασικός πυλώνας της ανάλυσης των Inman και Rubinfeld, έγκειται σε αυτό που ονομάζεται «δημοκρατικός ομοσπονδισμός» και εξηγούν τον λόγο για τον οποίο έχει μεγάλη σημασία. Στην προσπάθεια λοιπόν να διευκρινιστούν οι θεσμοί μια δημοκρατικής κεντρικής κυβέρνησης, μπορούν να ακολουθηθούν δύο προσεγγίσεις. Σύμφωνα με την πρώτη, «εκχωρούνται εξουσίες ρύθμισης ημερήσιας διάταξης σε ένα μικρό υποσύνολο μελών. Άλλα μέλη του νομοθετικού σώματος ψηφίζουν επί της συγκεκριμένης ατζέντας» (Inman και Rubinfeld 1997:59). Ακολουθώντας την δεύτερη μέθοδο, « οι εξουσίες ρύθμισης της ημερήσιας διάταξης μοιράζονται σε όλα τα μέλη, παρέχοντας το δικαίωμα σε κάθε νομοθέτη να επιλέξει μια προτιμώμενη πολιτική σε έναν συγκεκριμένο τομέα» (Inman και Rubinfeld 1997:60). Μέσα από αυτές τις αναφορές, οι συγγραφείς επιθυμούν να αναδείξουν τον απίστευτα κομβικό ρόλο του decision-making, που σε συνδυασμό με την στενή συνεργασία μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και επιμέρους μερών καθιστούν τον «δημοκρατικό ομοσπονδισμό» μια πολυπύθητη συνθήκη για την διατήρηση του ομοσπονδιακού συστήματος.

Μια από τις πιο ενδιαφέρουσες αναλύσεις και συμβολές στην συζήτηση γύρω από τον ομοσπονδισμό, έχει εγγραφεί από τον Elazar. Με μία διαφορετική οπτική στο θέμα, έρχεται να τονίσει πως τρία είναι εκείνα τα στοιχεία που συναντάμε σε όλα τα ομοσπονδιακά συστήματα, παρά τις όποιες επιμέρους διαφορές που είναι απόλυτα φυσιολογικό να υπάρχουν. Πρώτο και κύριο στοιχείο που διακρίνει είναι η ύπαρξη γραπτού Συντάγματος, καθώς όπως υπογραμμίζει η «ομοσπονδιακή σχέση, πρέπει να καθιερώνεται μέσα από ένα διαρκές σύμφωνο ένωσης, στο οποίο θα αναλύεται με λεπτομερή τρόπο το πως θα κατανέμεται η εξουσία και πως αυτό θα μπορεί να μεταβληθεί μόνο από ορισμένες έκτακτες διαδικασίες» (Elazar, 1987:87). Ο Elazar (1987: 90-94) επιθυμεί να τονίσει πως τα ομοσπονδιακά συντάγματα δεν είναι απλώς γραπτά κείμενα ή συμβάσεις μεταξύ εκείνων που: «ασκούν εξουσία και των εξουσιαζόμενων», αλλά η βαρύτητα πρέπει να δοθεί στην διάκριση που γίνεται μεταξύ ομοσπονδιακού κέντρου και των επιμέρους πολιτειών. Από αυτή τη σημείωση πηγάζει ότι ο ομοσπονδισμός, τείνει να καρποφορήσει μόνο εκεί όπου υπάρχει εμφανής ανοχή στην διαφορετικότητα και έντονη διάθεση να ασκηθεί πολιτική μέσω της συνδιαλλαγής και της διαπραγμάτευσης, «ακόμα και αν η μονομερής δράση παρουσιάζεται ως δυνατή» (Elazar, 1987:90-94). Έχοντας επισημάνει την περίοπτη θέση που κατέχουν τα Συντάγματα στα ομοσπονδιακά συστήματα ο Elazar, επιθυμεί να μετατοπίσει την συζήτηση στο εξίσου σημαντικό στοιχείο της μη συγκέντρωσης. Για να καταστεί πιο κατανοητή η θέση του, ο Elazar χρησιμοποιεί ένα πολύ εύστοχο παράδειγμα που αναφέρεται στις ΗΠΑ και την Ελβετία. Όταν οι ομοσπονδιακές αρχές μετατρέπονται σε πολιτικές δομές, δημιουργούνται νέες δυνατότητες για τις κεντρικές κυβερνήσεις να διατηρήσουν την ικανότητα τους να δρουν ελεύθερα μέσα στην πολυπλοκότητα του συνόλου. Πιο συγκεκριμένα: «Η τοπική αυτονομία, είναι μια έννοια βαθιά εμποτισμένη στις πολιτικές κουλτούρες των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και της Ελβετίας, αλλά με εντελώς διαφορετικό τρόπο. Στην Ελβετία, από τη μία βασίζεται στην δέσμευση για την σταθερότητα και τον σεβασμό της τοπικής ιθαγένειας, κάτι που δεν συναντάμε στην συνεχώς μεταβαλλόμενη Αμερικανική κοινωνία.. Κάθε Ελβετός πρώτα είναι πολίτης του τόπου του και σε δεύτερο στάδιο κατέχει την ομοσπονδιακή ιθαγένεια. Από την άλλη μεριά στις ΗΠΑ, η μεγάλη παράδοση της διακυβερνητικής συνεργασίας, έχει οδηγήσει στην έκφραση της τοπικής αυτονομίας μέσα από τον τοπικό έλεγχο» (Elazar, 1987:90-94). Ουσιαστικά οι τοπικές κοινότητες θα πρέπει να είναι σε θέση να ασκούν έλεγχο, διοικητικά και πολιτικά, στα ομοσπονδιακά προγράμματα που επηρεάζουν και διατηρούν την ακεραιότητά τους. Έχοντας λοιπόν εμβαθύνει και κατανοήσει πολλά από τα βασικά στοιχεία του ομοσπονδισμού, μπορούμε κλείνοντας αυτό το κεφάλαιο να δηλώσουμε με σιγουριά πως η επιτυχής λειτουργία του ομοσπονδιακού οικοδομήματος απαιτεί την ύπαρξη ενός πολιτικού περιβάλλοντος το οποίο θα έχει χαρακτήρα ευνοϊκό για την λαϊκή κυβέρνηση και παράλληλα θα διέπεται από τις αρχές της στενής συνεννόησης και της αυτοσυγκράτησης, στοιχεία σημαντικά για την διατήρηση ενός συστήματος που ελαχιστοποιεί τον καταναγκασμό. Πέρα από αυτά τα γνωρίσματα ωστόσο η εύρυθμη λειτουργία των συστημάτων αυτών έγκειται και στην κοινωνία εκείνη με επαρκή ομοιογένεια θεμελιωδών συμφερόντων, κάτι που θα έχει ως αποτέλεσμα οι κυβερνήσεις να βασιστούν πρωτίστως στην συναινετική και εθελοντική συνεργασία.



### **1γ) ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟΝ ΣΥΝΕΡΓΑΤΙΚΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟ**

Κλείνοντας το προηγούμενο κεφάλαιο τονίστηκε το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις των ομοσπονδιακών συστημάτων θα έπρεπε να βασίζονται στην συναινετική συνεργασία. Τι πραγματικά όμως σημαίνει αυτή η τόσο στενή συνεργασία και πως εφαρμόζεται στην πράξη; Αυτό έρχεται να μας το απαντήσει ο συνεργατικός ομοσπονδισμός («cooperative federalism») ή και όπως τον συναντάμε αλλού («marble-cake federalism») (Grodzins, 1966:74-77). Είναι μία από τις σημαντικότερες εκφάνσεις του ομοσπονδισμού και έχει τη δυνατότητα να προσφέρει σημαντικά εργαλεία τα οποία θα τα δούμε στην πράξη στο επόμενο κεφάλαιο, εκεί όπου θα μας απασχολήσει το ομοσπονδιακό μοντέλο της Γερμανίας και τα σημεία τομής ή και διαφοροποίησης με τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα που μπορούμε να διακρίνουμε στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε ένα πρώτο στάδιο μπορούμε να πούμε ότι ο συνεργατικός ομοσπονδισμός περιλαμβάνει τη στενή συνεργασία ομοσπονδιακών, κρατικών και επαρχιακών/τοπικών υπηρεσιών. Τα μέρη και των τριών αυτών συνόλων έχουν την δυνατότητα να μετέχουν στην διαμόρφωση πολιτικής. Όλα αυτά τα επίπεδα καταβάλλουν τις συνεργατικές τους προσπάθειες προκειμένου να επιτύχουν τα υψηλότερα επίπεδα ανάπτυξης της χώρας. Πρέπει ωστόσο να καταστεί σαφές σε αυτό το σημείο το γεγονός ότι κανένα επίπεδο από τα παραπάνω δεν είναι υπέρτατο, κανένα δεν υπερκερνά δηλαδή ούτε υπερκαλύπτει το άλλο, κινούμενα όλα σε ένα κοινό οριζόντιο επίπεδο ευθυνών και αρμοδιοτήτων. Ο συνεργατικός ομοσπονδισμός μπορεί να ευοδώσει όταν οι κεντρικές και οι επιμέρους κυβερνήσεις αναπτύσσουν μια εύρυθμη και αρμονική λειτουργία. Πιο συγκεκριμένα ούτε οι κεντρικές κυβερνήσεις επιβάλλουν διατάξεις υποχρεωτικού χαρακτήρα στα κράτη, ούτε βέβαια και τα επιμέρους κράτη ακολουθούν πολιτικές και μεθόδους που να αντίκεινται στην λειτουργία της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Για παράδειγμα αν η κεντρική κυβέρνηση επιθυμεί το σιδηροδρομικό δίκτυο να διατηρείται όπως αυτή έχει σχεδιάσει και επιθυμεί, τότε λογικά θα παρέχει οικονομική βοήθεια στα κράτη, για την πραγμάτωση αυτού του καθήκοντος. Με αφορμή αυτό το παράδειγμα κατανοούμε πως η κεντρική κυβέρνηση είναι σε θέση να χρησιμοποιήσει τους σαφώς υψηλότερους οικονομικούς πόρους που διαθέτει προκειμένου να ασκήσει πιέσεις στα κράτη, ώστε αυτά με τη σειρά τους να ακολουθήσουν μια συγκεκριμένη πολιτική δόχως να παρεκκλίνουν από τον κεντρικό σχεδιασμό. Οι επιχορηγήσεις που παρέχονται στα κράτη είναι μια μορφή βοήθειας στα πλαίσια της πραγμάτωσης μιας πολιτικής και τα κράτη καλούνται να τις διαχειριστούν με τον καλύτερο τρόπο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, προκειμένου η κεντρική κυβέρνηση να εντείνει την πίεση της «απειλεί» να μεταθέσει την εποπτεία ενός έργου σε μια εταιρεία ομοσπονδιακού βεληνεκούς, κάτι που σημαίνει πως το κράτος πρόκειται να χάσει την επιρροή του στην εκάστοτε περιοχή.

Για να εμβαθύνουμε όμως περισσότερο στην έννοια του συνεργατικού ομοσπονδισμού και να την κατανοήσουμε καλύτερα, πρέπει να σταθούμε στο σημείο εκείνο που τον διαφοροποιεί από τον λεγόμενο «διττό ομοσπονδισμό» («dual



federalism»). Όπως πολύ ορθά σημειώνει η Mary Hallock Morris σε άρθρο της στο Center for the study of Federalism (2006) αλλά και ο Robert Schutze στο « From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law» (2010:80-85), από τη μία ο συνεργατικός ομοσπονδισμός προσφέρει το πεδίο εκείνο που θα υποστηρίξει τις στενές συνεργατικές σχέσεις για τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής ενώ από την άλλη ο διττός ομοσπονδισμός υποστηρίζει πως οι ομοσπονδιακές και οι ομόσπονδες κυβερνήσεις έχουν ξεχωριστές λειτουργίες και αρμοδιότητες. Εφόσον στον συνεργατικό ομοσπονδισμό η εξουσία δεν συγκεντρώνεται μόνο στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση αλλά διαμοιράζεται και στα υπόλοιπα επίπεδα, είναι πιο εύκολο και για τους πολίτες να επηρεάσουν την δημόσια πολιτική. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί η τεράστια συμβολή του Morton Grodzins ο οποίος στο «The Federal System» που δημοσιεύθηκε το 1960, σημείωσε ότι « Η αμερικανική μορφή κυβέρνησης, συχνά αλλά λανθασμένα, συμβολίζεται από ένα κέικ τριών στρωμάτων. Μια πολύ πιο ακριβής εικόνα είναι το ουράνιο τόξο ή το μαρμάρινο κέικ. Καθώς τα χρώματα αναμειγνύονται στο μαρμάρινο κέικ, έτσι οι λειτουργίες αναμειγνύονται στο αμερικανικό ομοσπονδιακό σύστημα» (Grodzins, 1960:73). Η αντίληψη αυτή αντικρούεται έντονα με την προσέγγιση του «layer-cake federalism», ενός όρου άρρηκτα συνδεδεμένου με τον διττό ομοσπονδισμό. Μέχρι τη δεκαετία του 1930 και την εφαρμογή του « New Deal» που έδειξε πως όλα τα επίπεδα εξουσίας είναι ικανά να συνεργαστούν για να παραχθεί πολιτικό έργο (μέσω κοινωνικών προγραμμάτων και άλλων ενεργειών για την αντιμετώπιση της κρίσης), κυριαρχούσε η αντίληψη ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση έχει εντελώς διαφορετικές ευθύνες και αρμοδιότητες από τα επιμέρους κράτη. Φυσικά η αντίληψη αυτή πήγαζε από το Σύνταγμα των ΗΠΑ το οποίο είχε προχωρήσει σε μια αρκετά λεπτομερή περιγραφή της κατανομής της εξουσίας. Ωστόσο παρότι επρόκειτο για μια αρκετά κατανοητή και πλήρως καθορισμένη λειτουργία, στην πράξη δεν γνώρισε μεγάλη επιτυχία καθώς η διαδικασία οριοθέτησης κανόνων και πεδίων δράσης σε μια συνεχώς μεταβαλλόμενη κοινωνία αποδείχτηκε δύσκολη υπόθεση. Παράλληλα δεδομένου του ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και οι επιμέρους πολιτείες έχουν την δική τους αυτονομία, δεν ήταν λίγες οι φορές που παρατηρήθηκε σύγχυση ακόμα και σύγκρουση σε τομείς όπως η φορολογία και η επιβολή των νόμων.

Πριν περάσουμε στο κυρίως μέρος της παρούσας εργασίας το οποίο θα είναι πιο ουσιαστικό και πάνω από όλα θα μας δώσει την ευκαιρία να δούμε πως όλες αυτές οι θεωρητικές προκείμενες του ομοσπονδισμού και δη του συνεργατικού ομοσπονδισμού, εφαρμόζονται στην πράξη αξίζει να συγκρατήσουμε το γεγονός ότι στην προσπάθειά μας να κατανοήσουμε την φύση του ομοσπονδισμού, συνειδητοποιούμε τον πολύ σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει η ελευθερία (που όπως θα δούμε είναι και από τους βασικούς πυλώνες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος). Όλες οι εκφάνσεις του ομοσπονδισμού και κυρίως ο συνεργατικός ομοσπονδισμός, έχουν ως βασική τους προϋπόθεση ότι η κυβέρνηση είναι αναγκαία και η ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής διακυβέρνησης, είναι βασική μέριμνα των ανθρώπων. Το στοιχείο αυτό έρχεται να ενισχύσει την άποψη ότι οι άνθρωποι γεννιούνται ελεύθεροι και ότι η κυβέρνηση πρέπει να εδράζεται σε ένα πλαίσιο μέγιστης ανθρώπινης ελευθερίας.

## Κεφάλαιο 2

### 2) ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΓΕΡΜΑΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

Η δημοκρατία στην Γερμανία, όπως την γνωρίζουμε σήμερα, είναι κατάκτηση μεταπολεμική και εδραιώνεται στον Θεμελιώδη Νόμο (Grundgesetz) του 1949. Μέσα από ουκ ολίγες τροποποιήσεις, με κυριότερη αυτήν του 1990 (ημερομηνία σταθμός για το γερμανικό κράτος αφού σηματοδοτεί την ένωση της Ανατολικής και της Δυτικής Γερμανίας), προσέλαβε την τελική του μορφή. Η χιτλερική περίοδος σημάδεψε βαθύτατα αφενός όλο τον κόσμο αλλά ειδικότερα την ίδια την Γερμανία και αποτέλεσε εν πολλοίς τον λόγο όπου το γερμανικό Σύνταγμα κατοχύρωσε από την πρώτη στιγμή βασικότερες ελευθερίες και δικαιώματα. Η εγγύηση της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας δεσπόζουν στον Θεμελιώδη Νόμο ενώ τεράστια σημασία δίνεται στην ισότητα και την ισονομία. Το στοιχείο εκείνο όμως που απασχολεί άμεσα την παρούσα ανάλυση είναι η πολιτική και διοικητική δομή της χώρας.

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποτελείται από 16 ομόσπονδα κρατίδια και έχει περάσει από διάφορα στάδια μέχρι να λάβει την σημερινή της μορφή. Τα τρία μεγάλα στάδια της πολιτικής της ιστορίας αποτελούνται από την Αγία Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία, ένα στάδιο που με την πάροδο των χρόνων σηματοδεύτηκε από την σφοδρή σύγκρουση καθολικών και προτεσταντών, την μεγάλη στιγμή του 1871 όπου με βασιλιά τον Γουλιέλμο τον Α' και πρώτο Καγκελάριο τον Όττο Φον Μπίσμαρκ λαμβάνει χώρα το τιτάνιο εγχείρημα της γερμανικής ενοποίησης και τελευταίος σταθμός η οδυνηρή πτώση της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης (1919-1933) και η άνοδος του Χίτλερ στην εξουσία.

Το πολιτικό σύστημα της Γερμανίας είναι ομοσπονδιακό. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση σε συνεργασία με τις κυβερνήσεις των κρατιδίων ρυθμίζουν και ασκούν την εξουσία ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση είναι το τρίτο επίπεδο σε αυτή τη διαστρωμάτωση. Οι λόγοι πάνω στους οποίους έχει χτιστεί όλα αυτά τα χρόνια το συγκεκριμένο ομοσπονδιακό μοντέλο, παρουσιάζονται με μεγάλη σαφήνεια στο Forum of Federations και συγκεκριμένα σε ένα άρθρο του 2000 (Schnapauff, 2000).

### Υποκεφάλαιο 2α

#### 2α) ΒΑΣΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Πρώτα από όλα μεγάλη σημασία έχει η ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας υπό την έννοια ότι οι πολίτες δύνανται να συμμετέχουν με άμεσο τρόπο σε όλες τις δημοκρατικές διαδικασίες και σε όλα τα επίπεδα. Μάλιστα όπως

σημειώνεται στο άρθρο (Schnapauff,2000:1) , «Ένα ομοσπονδιακό σύστημα σε αντίθεση με ένα ενιαίο σύστημα, ανοίγει πρόσθετες θεσμικές και διαδικαστικές δυνατότητες συμμετοχής, οικοδόμησης, συναίνεσης και αναγνώρισης, προωθώντας έτσι τη λειτουργία, τις επιδόσεις και τη σταθερότητα του πολιτικού συστήματος». (The Federal System of the Federal Republic of Germany,2000). Επόμενο σημαντικό στοιχείο, είναι η προώθηση της κατανομής των εξουσιών. Η υπέρμετρη συγκέντρωση εξουσίας σε ένα άτομο ή έστω σε ένα σύνολο είναι αδιανόητη σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα. Αφενός αυτό συμβαίνει για να διατηρηθεί η αρμονία στο πολιτικό σύστημα και από την άλλη, μέσω της διαφάνειας, να αποφευχθούν ακραία περιστατικά. Το περίφημο «checks and balances» αποτυπώνεται με τον καλύτερο τρόπο στην περίπτωση της Γερμανίας όπου η Bundestag και οι κυβερνήσεις των Lander συνεργάζονται στενά και παράλληλα εξαρτώνται η μία από την άλλη. Η ύπαρξη αυτού του συστήματος ελέγχου και ισορροπιών, προάγει και το κράτος δικαίου καθώς διασφαλίζονται βασικά ανθρώπινα δικαιώματα και ελευθερίες. Στο γερμανικό πολιτικό σύστημα, έντονο είναι και το στοιχείο του πολιτικού ανταγωνισμού. Η αντιπολίτευση μέσω της Bundesrat συμβάλλει στις ομοσπονδιακές πολιτικές, αγωνίζεται για την προσέλκυση ψηφοφόρων εξαιτίας των τακτικών εκλογών και στα τρία στρώματα διακυβέρνησης και εν τέλει αναλαμβάνει και η ίδια πολιτική ευθύνη για τις πράξεις της.

Πιο συγκεκριμένα, οι ευθύνες και οι αρμοδιότητες που έχουν η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα ομόσπονδα κρατίδια περιγράφονται στον Θεμελιώδη Νόμο. Σαν μια βασική παρατήρηση, μπορεί να τονιστεί το ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση υπερέχει στην νομοθεσία και τα κράτη στην διοίκηση. Αυτό ωστόσο σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει πως τα κράτη δεν νομοθετούν και η κεντρική κυβέρνηση δεν έχει ρόλο σε διοικητικά ζητήματα. Μάλιστα πολλές φορές κρίνεται δύστροπη η ρύθμιση ενός ζητήματος στο τοπικό επίπεδο και αναδεικνύεται η ανάγκη για εναρμόνιση με τις ομοσπονδιακές πρακτικές. Προφανώς σε τελική ανάλυση κρίνεται απαραίτητη και η ευθυγράμμιση με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου και εδώ έρχεται να τονιστεί ο σταδιακός περιορισμός της νομοθεσίας των συστατικών μελών. Πιο αναλυτικά οι χώροι στους οποίους μπορούν να νομοθετήσουν τα κρατίδια είναι η εκπαίδευση, πολιτιστικά ζητήματα, πολεοδομία και αστυνομικό δίκαιο. Χαρακτηριστικό είναι το άρθρο 30 του βασικού νόμου στο οποίο καταδεικνύεται με προφανή τρόπο όλο το οικοδόμημα του γερμανικού πολιτικού συστήματος σύμφωνα με το οποίο η άσκηση των κυβερνητικών εξουσιών και η άσκηση των κυβερνητικών καθηκόντων θα εναπόκειται στο Lander στον βαθμό που αυτός ο Θεμελιώδης Νόμος δεν ορίζει ή δεν επιτρέπει διαφορετικά.

Παρόλο που όπως σημειώθηκε παραπάνω η ομοσπονδιακή κυβέρνηση είναι κυρίως υπεύθυνη για την παραγωγή νομοθεσίας, τα ομόσπονδα κρατίδια παρόλο τον περιορισμένο ρόλο τους σε αυτήν, έχουν την δυνατότητα να ασκήσουν την δική τους επιρροή μέσω της Bundesrat. Τους δίνεται πιο συγκεκριμένα το δικαίωμα να υποβάλλουν σχέδια νόμου στην Bundesrat και προβλέπεται ότι η τελευταία πρέπει να ακουστεί αναφορικά με την νομοθετική διαδικασία της Bundestag. Επίσης είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι τα ομόσπονδα κρατίδια μπορούν να επηρεάσουν άμεσα την νομοθετική διαδικασία μέσω της χρήσης του βέτο. Ο χαρακτήρας του βέτο μπορεί να είναι είτε ανασταλτικός είτε απόλυτος, ωστόσο αυτό εξαρτάται από τη

φύση της προς εξέταση νομοθεσίας. Πέρα από τα αμιγώς πολιτικά και νομικά θέματα που προκύπτουν, ο βασικός νόμος μεριμνά και για ακόμα μία βασική παράμετρο, η οποία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη λειτουργία της Ομοσπονδίας εν γένει. Ο λόγος γίνεται για την κρατική χρηματοδότηση και την συνεπακόλουθη δημοσιονομική εξισορρόπηση που είναι το βασικό ζητούμενο ανάμεσα στα κρατίδια. Ο Θεμελιώδης Νόμος προϋποθέτει ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα κρατίδια οφείλουν να φέρουν τα αντίστοιχα έξοδα για την τέλεση των λειτουργιών και των λοιπών έργων τους. Αυτό επιτυγχάνεται με την ύπαρξη ενός συστήματος εξισορροπημένης φορολογικής νομοθεσίας, συμφωνία της φορολογικής αρχής στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των κρατιδίων ενώ σημαντικό στοιχείο είναι και το μερίδιο που αντιστοιχεί στις δύο πλευρές από τα φορολογικά έσοδα. Ο τρόπος με τον οποίο μοιράζονται τα έσοδα ανάμεσα στην Ομοσπονδία και τα κράτη λειτουργεί κάθετα ενώ όσον αφορά τον διαμοιρασμό των εσόδων αποκλειστικά ανάμεσα στα κρατίδια χρησιμοποιείται η οριζόντια μέθοδος. Προβλέπεται ακόμα και συνδρομή της Ομοσπονδίας στα κράτη, με την χορήγηση χρημάτων, ωστόσο κάτι τέτοιο συμβαίνει σε περιπτώσεις όπου τα χρήματα πρόκειται να διατεθούν σε έργα που θα συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη του κρατιδίου ή ακόμα όταν κρίνεται αναγκαίο να επέλθει μια ισορροπία στους πόρους ανάμεσα στα κρατίδια. Είναι προφανές πως όλες αυτές οι ενέργειες δρομολογήθηκαν με απώτερο στόχο την εναρμόνιση του βιοτικού επιπέδου των ανατολικών και των δυτικών κρατιδίων μετά την επανένωση του γερμανικού κράτους και παράλληλα μπορούμε να αποδώσουμε την υιοθέτηση αυτών των κανονισμών στο γενικότερο κλίμα συνεργασίας και αλληλεγγύης υπό την σκέπη του οποίου οικοδομείται το γερμανικό πολιτικό σύστημα.

## Υποκεφάλαιο 2β

### **2β) ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΞΟ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ**

Τρομερά σημαντική στην μελέτη του γερμανικού πολιτικού συστήματος είναι η συμβολή των Charlie Jeffery και Niccole M. Pamphilis όπου ουσιαστικά έρχονται να ξετυλίξουν το κουβάρι της πολυπλοκότητας της συγκεκριμένης περίπτωσης. Κάποιος που εξετάζει το γερμανικό φαινόμενο θα περιμένει από μια ισχυρή και στιβαρή θεσμικά χώρα όπως η Γερμανία, να παράγει αποτελέσματα που ίσως με ελάχιστες διακυμάνσεις γίνονται το ίδιο δεκτά σε όλα τα κρατίδια, παρά την πολυμορφία που τα διακρίνει. Έρχονται λοιπόν να καταρρίψουν εν ολίγοις «τον μύθο των ενιαίων συνθηκών διαβίωσης στην Γερμανία» (Jeffery και Pamphilis, 2016:179). Το βασικό πόρισμα που προκύπτει από τις μελέτες που πραγματοποίησαν είναι ότι οι πολίτες της Γερμανίας επιθυμούν «για τα ομόσπονδα κρατίδια να κάνουν περισσότερα, αλλά όχι να κάνουν τα πράγματα διαφορετικά» (Jeffery και Pamphilis, 2016:182). Καταλήγουν μάλιστα στο συμπέρασμα ότι από τη μία πλευρά είναι εκείνοι που δηλώνουν ικανοποιημένοι με τις περιφερειακές κυβερνήσεις τους ενώ στην άλλη πλευρά ανήκουν κρατίδια όπου οι πολίτες χωρίζονται σε αυτούς που είναι προσκολλημένοι στο κράτος ως σύνολο και σε εκείνους που επιθυμούν ένα πιο στενό και άρα ακόμα πιο ανεξάρτητο πλαίσιο δράσης των κρατιδίων.

## Υποκεφάλαιο 2γ

### 2γ) ΤΟ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΑΠΟ ΑΛΛΕΣ ΣΚΟΠΙΕΣ

Έχει πολύ μεγάλο ενδιαφέρον μελετώντας την γερμανική περίπτωση να σταθεί κανείς στον χώρο των πολιτικών κομμάτων και πως αυτά δρουν και επηρεάζουν τις εξελίξεις μέσα στο γερμανικό κράτος. Στη συζήτηση αυτή αξιοσημείωτη είναι η συμβολή της Sabine Kropp που ουσιαστικά επικεντρώνεται στην πολυπλοκότητα του κομματικού συστήματος. Έχει παρατηρηθεί λοιπόν ότι κυρίως από την ενοποίηση το 1990 και μετά, η εμφάνιση συνασπισμών είναι συχνότερη καθώς μένει παραπίσω το δίπολο των CDU-SPD. Μάλιστα αναφέρεται ότι «τα ομοσπονδιακά κράτη έχουν γίνει πεδίο δοκιμών για νέους συνασπισμούς» (Kropp, 2010:286-311). Οι μεγάλοι συνασπισμοί στην Γερμανία θεωρούνται «ελάχιστες νίκες» υπό την έννοια ότι η πλειοψηφία που έχουν αποκτήσει βρίσκεται σε λεπτή ισορροπία, ωστόσο παρατηρείται πως όταν έχουν δοκιμαστεί σε κρατικό επίπεδο μεταφέρονται με επιτυχία σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει γιατί πολύ απλά οι εκάστοτε πρόεδροι των κρατιδίων συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις που προηγούνται της δημιουργίας ομοσπονδιακής κυβέρνησης, ενισχύοντας τους δεσμούς σε κρατικό και εθνικό επίπεδο. Το βασικό στοιχείο που ανακύπτει από την δράση τέτοιων συμμαχιών σε κρατικό επίπεδο ανάγεται είτε στην πιο συχνή εμφάνιση των λεγόμενων «μεγάλων συνασπισμών» («grand coalitions») είτε, αν αυτό το πλάνο αρχίζει και φθίνει, θα αναζητηθούν νέοι κυβερνητικοί σχεδιασμοί. Με τον συνεργατικό φεντεραλισμό και το σύστημα κοινής λήψης αποφάσεων να είναι ο πυρήνας του γερμανικού ομοσπονδιακού κράτους, «καθώς το διπολικό σύστημα χάνει τη διαμορφωτική του δύναμη, τα χαρακτηριστικά του μοντέλου συναίνεσης έρχονται σαφέστερα στην επιφάνεια» (Kropp, 2010:286-311).

Ο Charlie Jeffery στο έργο του *The Non-Reform of the German Federal System after Unification* αναδεικνύει τα προσκόμματα και τους κινδύνους που παρουσιάστηκαν από το 1990 και μετά ιδίως αναφορικά με τα νέα Lander που προστέθηκαν στην γερμανική επικράτεια. Πρώτο εμφανές χαρακτηριστικό αυτής της νέας κατάστασης ήταν οι εμφανείς οικονομικές αδυναμίες των ανατολικών κρατιδίων. Ο Jeffery συγκεκριμένα σημειώνει: «οι οικονομικές αδυναμίες των νέων Lander, θα τα οδηγούσαν να επιτρέψουν την μεταβατική ομοσπονδιακή παρέμβαση σε βασικούς τομείς ευθύνης της Lander, να καταστεί ένα μόνιμο χαρακτηριστικό της πολιτικής μετά την ενοποίηση» (Jeffery, 1995:257). Η δεύτερη σημαντική σημείωση παρουσιάστηκε και πρωθύστερα και δεν είναι άλλη από τον φόβο ενός μεγάλου χάσματος μεταξύ των οικονομικά ισχυρότερων και πιο αδύναμων οικονομικά κρατιδίων. Κάτι τέτοιο θα υπέσκαπτε πλήρως την ανάγκη για ύπαρξη αλληλεγγύης και σύμπνοιας ανάμεσα στα Lander. Παρόλο που έγιναν προσπάθειες για την όσο το δυνατόν πιο ανώδυνη ένταξη των νέων κρατιδίων στην γερμανική ομοσπονδία, το αποτέλεσμα δεν ήταν το αναμενόμενο. Τα διαφορετικά οφέλη που είχαν προκύψει πριν από την ενοποίηση και που διατηρήθηκαν και μετά το 1990, δεν επέτρεπαν στα Lander να δίνουν κοινές απαντήσεις στις προκλήσεις που προέκυπταν. Η ασυνέπεια και η γενικότερη αρνητική στάση που κρατούσαν έγινε ακόμα πιο εμφανής στις διαπραγματεύσεις που πραγματοποιήθηκαν στα πλαίσια του «The Cornerstones of the Lander for Federalism in a Unified Germany». Επρόκειτο ουσιαστικά για έναν κατάλογο με προτάσεις και αιτήματα που έπρεπε να ακολουθήσουν τα νέα ανατολικά

κρατίδια προκειμένου να διατηρηθεί και να ενδυναμωθεί ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας του γερμανικού κράτους. Οι σημαντικότερες από τις απαιτήσεις που εξέφρασαν τα δυτικά κρατίδια σχετίζονταν με νομοθετικές εξουσίες και το μείζον ζήτημα της δημοσιονομικής εξισορρόπησης. Με την σειρά τους τα κρατίδια απαιτούσαν έναν πολύ αυστηρό καθορισμό των προϋποθέσεων κάτω από τις οποίες η κεντρική κυβέρνηση θα είχε το δικαίωμα να νομοθετεί. Με άλλα λόγια οι επονομαζόμενοι «ακρογωνιαίοι λίθοι» αποτέλεσαν μια πολύ εύθραυστη δέσμη αιτημάτων που εύκολα θα μπορούσε να καταπατηθεί και να παραγκωνιστεί κάτι που εν μέρει έγινε αφού τα μέτρα αυτά λήφθηκαν υπόψη πολύ αργότερα από τα νέα κρατίδια τα οποία προσπαθούσαν στο μεσοδιάστημα να προωθήσουν δικά τους συμφέροντα.

Αναμφίβολα καθώς η συζήτηση κινείται γύρω από την επιρροή του συγκριτικού ομοσπονδισμού στο γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα, κρίνεται απαραίτητο να υπάρξει αναφορά στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας (Bundesverfassungsgericht), προκειμένου να έχει πραγματοποιηθεί μια ολοκληρωμένη παρουσίαση όλων των επιπέδων και των πτυχών του γενικότερου γερμανικού πολιτικού συστήματος. Είναι το ανώτατο δικαστήριο της χώρας και μπορεί να αποφανθεί σε ζητήματα συνταγματικού χαρακτήρα ενώ με το κύρος που έχει αποκτήσει όλα αυτά τα χρόνια και τις αποφάσεις που έχει εκδώσει, έχει ξεκάθαρα συμβάλει στην εξέλιξη της ίδιας της γερμανικής ομοσπονδίας. Το στοιχείο εκείνο που το διαφοροποιεί από τα υπόλοιπα ομοσπονδιακά δικαστήρια είναι ότι στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό μπορούν να αποταθούν υποθέσεις στις οποίες έχει υπάρξει προφανής παραβίαση συνταγματικών δικαιωμάτων και δεν μπορεί να λειτουργήσει ως δευτεροβάθμιο όργανο για υπόθεση που έχει ήδη εκδικαστεί. Ο Rudolf Streinz στο «The Role of the German Federal Constitutional Court» εξηγεί πως ο ρόλος του γερμανικού ομοσπονδιακού δικαστηρίου είναι διττός. Αφενός αποτελεί τον διαιτητή σε υποθέσεις μεταξύ ανώτατων ομοσπονδιακών οργάνων που σχετίζονται με την έκταση των δικαιωμάτων και των καθηκόντων τους και αφετέρου ασχολείται και με εξωτερικές υποθέσεις ελέγχοντας την δράση γερμανικών σωμάτων στο ευρωπαϊκό και στο διεθνές πεδίο. Εν συνεχεία υπογραμμίζεται το γεγονός ότι η ένταση μεταξύ του Δικαστηρίου και των υπόλοιπων οργάνων (κυρίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) είναι εμφανής κυρίως στις απαντήσεις και αντιδράσεις των πολιτικών σε αποφάσεις που εκδίδονται και αφορούν ζητήματα «υψηλής πολιτικής». «Ωστόσο το Δικαστήριο υποχρεούται να αποφασίσει την υπόθεση, εάν έχει υποβληθεί παραδεκτά ενώπιόν του» (Streinz, 2014:96).

Όσο πιο ομοσπονδιακό, τόσο πιο συγκεντρωτικό. Αυτό ήταν το μεγάλο όνειρο του Kurt Schumacher για το μέλλον της Γερμανίας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Όπως είδαμε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ένα κράτος που εδράζει το πολιτικό του σύστημα πάνω στον συνεργατικό ομοσπονδισμό. Bundestag, Bundesrat και τοπική αυτοδιοίκηση συνεργάζονται στενά για την χάραξη και την άσκηση της πολιτικής. Με τον Grundgesetz να κατοχυρώνει θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και το Bundesverfassungsgericht να είναι ο «φύλακας του Συντάγματος», η Γερμανία κυρίως των τελευταίων 30 ετών (από την επανένωση του 1990 και μετά), δείχνει ότι έχει χαράξει μια στιβαρή και πάνω από όλα δημοκρατική πορεία, δημιουργώντας ένα οικοδόμημα που αν μη τι άλλο επιθυμούν να ακολουθήσουν και

να αντιγράψουν ακόμα και διακρατικές ενώσεις όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, χωρίς φυσικά να μιλάμε για πιστή αντιγραφή του γερμανικού μοντέλου αλλά για απλή άντληση ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών. Η ΕΕ είναι ένα μόρφωμα που δύσκολα μπορεί κάποιος με απόλυτη σιγουριά να κατατάξει σε μια συγκεκριμένη κατηγορία ενώσεων. Φέρει ταυτόχρονα αρκετά ομοσπονδιακά και συνομοσπονδιακά χαρακτηριστικά, την ίδια στιγμή που κάποιοι της αποδίδουν τον όρο πολιτεία. Το γεγονός ότι η ίδια της η ίδρυση αλλά και η λειτουργία της, εδράζονται πάνω σε συνθήκες και η απουσία Συντάγματος, είναι σίγουρα τα γνωρίσματα εκείνα που την διαφοροποιούν αναντίρρητα από τα κυρίαρχα κράτη. Το μόνο σίγουρο όμως είναι ότι και η ίδια νομοθετεί, παράγει πολιτική (και πολιτικές) και διαθέτει δικαστήρια για την απόδοση της δικαιοσύνης. Επομένως έχει πολύ μεγάλο ενδιαφέρον να εξετάσουμε το πλαίσιο λειτουργίας της ΕΕ μέσα από τον τρόπο οργάνωσής της και τον τρόπο που χαράζει πολιτική.

## Κεφάλαιο 3

### 3) ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση όπως αναφέρθηκε παραπάνω δεν είναι ένωση, αλλά μια ένωση κρατών τα οποία αυτοαποκαλούνται κράτη-μέλη. Ο πληθυσμός των κρατών-μελών αντιστοιχεί περίπου στο 6% του παγκόσμιου πληθυσμού ενώ οι πολίτες του κάθε κράτους είναι παράλληλα και πολίτες της ΕΕ. Σήμερα τα μέλη είναι 27 αφού το 2020 το Ηνωμένο Βασίλειο αποχώρησε. Οι επίσημες γλώσσες είναι 24 και αυτό γιατί η ΕΕ όντας ένας δημοκρατικός οργανισμός οφείλει να επικοινωνεί με τις κυβερνήσεις, τους πολίτες και τις υπηρεσίες όλων των κρατών-μελών. Με το σύνθημα «United in diversity» που θα πει «Ενωμένοι στην πολυμορφία», η ΕΕ αντιπροσωπεύει τις αξίες της τις οποίες πρέπει να τηρούν και να σέβονται τα μέλη αν επιθυμούν να είναι κομμάτι της ΕΕ. Όπως επίσης σημειώθηκε παραπάνω είναι πολύ δύσκολο να χαρακτηρίσουμε με μία λέξη την ΕΕ. Ωστόσο εμείς στα πλαίσια αυτής της συζήτησης, θα σταθούμε στην κουβέντα που γίνεται περί ομοσπονδοποίησης της ΕΕ, η οποία ουσιαστικά αφορά διαδικασίες και ενέργειες που θα μπορούσαν να μετατρέψουν την ΕΕ από μία απλή ένωση κυρίαρχων κρατών σε μια ομοσπονδία, με ομοσπονδιακή κυβέρνηση και αυτοδιοικούμενες ομόσπονδες πολιτείες. Πριν ωστόσο αναζητηθούν τα πιο ειδικά ζητήματα αυτής της συζήτησης καλό θα ήταν να έχουμε στο μυαλό μας την μεγάλη εικόνα για την ΕΕ, πράγμα που σημαίνει ότι μετά τα πρώτα κύματα ευφορίας που δημιούργησε η Ενιαία Εσωτερική Αγορά την δεκαετία του 1980 και η Νομισματική Ένωση την δεκαετία του 1990, το όραμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βρίσκεται μετέωρο. Στην συζήτηση για το πως μπορούμε εν τέλει να προσεγγίσουμε την ΕΕ, λαμβάνει μέρος η Tanja Borzel, λέγοντας αρχικά: «Η ΕΕ μπορεί να περιγραφεί ως ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπου τα δικαιώματα κυριαρχίας μοιράζονται και διαιρούνται μεταξύ υπερεθνικών, εθνικών και υποεθνικών ιδρυμάτων» (What Can Federalism Teach Us About the European Union, 2003:1). Γενικά είδαμε ότι ο ομοσπονδισμός μιλάει για δύο ή και περισσότερα επίπεδα διακυβέρνησης σε ένα δεδομένο πολιτικό σύστημα. Τα δύο αυτά επίπεδα διαθέτουν κάποιες αυτόνομες εξουσίες λήψης αποφάσεων, τις οποίες μπορούν να



ασκούν ανεξάρτητα ή μία από την άλλη. Φυσικά οι πρωτεργάτες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν είχαν στα αρχικά τους πλάνα σκέψεις για την δημιουργία μιας ομοσπονδιακής δομής. Ο αρχικός σχεδιασμός αφορούσε κυρίως την οργάνωση της οικονομικής ολοκλήρωσης που δεν εξέταζε τα ούτε εδαφικά όρια ούτε προέβλεπε άμεση σχέση των πολιτών με τα θεσμικά όργανα. Ωστόσο πάντα υπήρχε η ανάγκη για την υιοθέτηση ορισμένων χαρακτηριστικών που παρατηρούνταν σε ομοσπονδιακά συστήματα. Για παράδειγμα η Ανώτατη Αρχή της Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα δεν ήταν διακυβερνητικό εκτελεστικό όργανο, αλλά κατείχε εξουσίες και ήταν υπόλογος στην Κοινή Συνέλευση της ΕΚΑΧ.

## Υποκεφάλαιο 3α

### **3α) ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΕΥΡΩΠΗ;**

Σήμερα η ΕΕ έχει εξελιχθεί σε μια πολιτική κοινότητα με ολοκληρωμένες και καθορισμένες εξουσίες. Ουσιαστικά έχει φτάσει σε ένα σημείο όπου πια σε αυτήν απαντούν πολλά χαρακτηριστικά όπως τα εντοπίζουμε στα ομοσπονδιακά συστήματα. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ είναι ένα σύστημα διακυβέρνησης που εδράζεται σε τουλάχιστον δύο διαφορετικές εξουσιαστικές δομές (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και εθνικές κυβερνήσεις), όπου η κάθε μία υπάρχει από μόνη της και παρόλο που συνεργάζονται στενά διατηρούν την αυτονομία τους. Είναι κάτι ανάλογο με την Bundestag και την Bundesrat στο γερμανικό κράτος (στενή συνεργασία αλλά η μία ανώτερη της άλλης). Παράλληλα με τις συνθήκες κατανέμονται οι αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα της κυβέρνησης, κάτι που μας υπενθυμίζει πως και στην Γερμανία ο βασικός νόμος εξηγεί λεπτομερώς την οργάνωση και τις δικαιοδοσίες όλων των επιπέδων. Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονιστεί πως υπάρχουν διατάξεις που προβλέπουν τις λεγόμενες συντρέχουσες αρμοδιότητες στις οποίες έχουν λόγο τα κράτη και η ΕΕ συνεργαζόμενες στενά για την επίτευξη των στόχων τους. Ακόμα ένα σημαντικό στοιχείο που καταδεικνύει το ομοσπονδιακό πρόσωπο της ένωσης είναι η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου σε βάρος του εθνικού. Την ίδια στιγμή το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας υπερισχύει όλων των υπόλοιπων δικαστηρίων της χώρας. Παρατηρούμε επίσης πως η ευρωπαϊκή νομοθεσία λαμβάνεται όλο και περισσότερο βάσει αποφάσεων πλειοψηφίας με αποτέλεσμα όλα τα κράτη-μέλη να αναγκάζονται να δεχτούν τις αποφάσεις, οι οποίες πολλές φορές αντιτίθενται στα συμφέροντα τους. Κάτι ανάλογο συμβαίνει και με την διαδικασία λήψης αποφάσεων ανάμεσα στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα κρατίδια στην Γερμανία. Εκτός από αυτά, οι Συνθήκες είναι αδύνατο να τροποποιηθούν με μονομερή απόφαση μιας εθνικής κυβέρνησης αφού κρίνεται απαραίτητη η ομόφωνη απόφαση των κυβερνήσεων η ακόμα και διενέργεια δημοψηφίσματος στα κράτη-μέλη. Σε όλα τα παραπάνω έρχεται να προστεθεί και η ύπαρξη άμεσα εκλεγμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που πέρα από ομοσπονδιακό γνώρισμα αποτελεί σημαντικό στοιχείο του δημοκρατικού χαρακτήρα που θέλει να διατηρήσει η ένωση. Με όρους Preston King η ομοσπονδία ορίστηκε ως: «θεσμική συμφωνία με τη μορφή κυρίαρχου κράτους και διακριτής από άλλα κράτη, αποκλειστικά από το γεγονός ότι η κεντρική κυβέρνηση ενσωματώνει τις

περιφερειακές μονάδες στη διαδικασία κάποιας συνταγματικά εδραιωμένης βάσης» (King, 1982: 20). Είναι γνωστό πως η ΕΕ δεν διαθέτει σύνταγμα, το ερώτημα είναι όμως αν και κατά πόσο η ΕΕ ανταποκρίνεται στο υπόλοιπο μέρος του παραπάνω ορισμού. Αν δηλαδή η κεντρική της διοίκηση στρέφει τα μέλη προς μια επιμέρους κατεύθυνση. Στην συλλογιστική αυτή έρχεται να παραθέσει τις απόψεις του ο Albert Hayrapetyan με το άρθρο του «Federalism, Functionalism and the EU: The Visions of Mitrany, Monnet and Spinelli». Θεωρεί λοιπόν πως αν εκλάβουμε τον φεντεραλισμό ως μια συνεχή διαδικασία, είναι δυνατό να προκύψει ομοσπονδισμός χωρίς ομοσπονδία, ωστόσο το αντίθετο φαντάζει ακατόρθωτο. Επομένως είναι πολύ σημαντικό να διευκρινιστεί εδώ ότι η εφαρμογή του φεντεραλιστικού μοντέλου στην ΕΕ δεν συνεπάγεται αυτόματα πως αυτή αποτελεί μια ομοσπονδία. Ο Moravcsik μιλώντας για την ΕΕ, την όρισε ως μια «εξαιρετικά αδύναμη ομοσπονδία». Ωστόσο υπάρχουν και εκείνοι, όπως ο Burgess που θεωρούν πως η ΕΕ «αντιπροσωπεύει ένα νέο είδος ομοσπονδιακής τάξης» (Burgess, 2003:4). Για τον Burgess (2003:7) ομοσπονδισμός και ΕΕ συνδέονται υπό την έννοια ότι «ομοσπονδιακές αρχές εφαρμόζονται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Στην εξέλιξη αυτής της διαδικασίας είναι που διατυπώνονται οι διαφορετικές απόψεις του Monnet και του Spinelli. Από τη μία ο Monnet ήταν υπέρμαχος μιας σταδιακής, πιο αργής αλλά και σταθερής πορείας προς την ολοκλήρωση ενώ από την άλλη ο Spinelli ήθελε να διαμορφωθεί όσο το δυνατόν πιο γρήγορα μια ομοσπονδιακή Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο Burgess υποστήριξε πως η «Ευρώπη του Monnet» έχει διαμορφωθεί και το πεδίο έχει πια ωριμάσει για την «Ευρώπη του Spinelli». Ο Mitrany, ο κυριότερος εκπρόσωπος της θεωρίας του λειτουργισμού, ήρθε και αυτός με τη σειρά του να προσθέσει τους προβληματισμούς του αναφορικά με το ζήτημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στάθηκε περισσότερο στο γεγονός ότι όσο μεγαλύτερες εξουσίες δίνονται στις υπερεθνικές δομές, τόσο περισσότερο δύσκολο θα είναι μια τεχνοκρατική οργάνωση όπως η ΕΕ να αποκτήσει σχετική αυτονομία. Επιπρόσθετα για τις ομοσπονδίες πίστευε ότι είναι ασταθή συστήματα στα οποία «κάθε προσθήκη στην κεντρική λειτουργία μεταβάλλει την ισορροπία με σωρευτικό και μόνιμο αποτέλεσμα» (Mitrany, 1965:41). Ο Hayrapetyan καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο λειτουργισμός του Mitrany όπως τον είδαμε να εφαρμόζεται στον ΟΗΕ «αποδείχθηκε πολύ λιγότερο βιώσιμος και λυσιτελής από την ενωτική προσέγγιση της ΕΕ που έδειξε και σε θεσμικό αλλά και σε λειτουργικό επίπεδο να παράγει σπουδαία αποτελέσματα» (Hayrapetyan, 2015). Βέβαια είναι προφανές ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια διαδικασία που ναι μεν έχει προχωρήσει πολύ αυτό όμως δεν σημαίνει πως πρέπει να ακυρώσουμε τον φεντεραλισμό παρά το γεγονός ότι πολλοί υποστηρίζουν πως τα προτάγματα του δεν ταιριάζουν στο μοντέλο της ΕΕ. Η θέση αυτή ενισχύεται από την άποψη του Mitrany ότι απουσιάζει η κοινή ιστορία, κάτι που είναι θεμελιώδες στοιχείο στην Γερμανική Ομοσπονδία. Το μόνο σίγουρο για τον γράφοντα είναι πως περαιτέρω παραχώρηση εξουσίας στις Βρυξέλλες θα έχει καταστρεπτικά αποτελέσματα.

### Υποκεφάλαιο 3β

#### **3β) ΑΛΛΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ**

Ο Hugo Lueders στο άρθρο του «Federalism! What Federalism? Questions About European Cultural» εξηγεί γιατί τώρα πια μετά από αρκετά χρόνια το να συζητάμε για ομοσπονδισμό στους κόλπους της ΕΕ είναι κάτι φυσιολογικό και αναμενόμενο. Από την σκοπιά της ανάγκης για διαφύλαξη του πολιτιστικού κεκτημένου και των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτή την ανάγκη, ο Lueders τονίζει την σημασία της ουσιαστικής συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, καταρρίπτοντας το στερεοτυπικό «κοινοτικό κεκτημένο» της ΕΕ. Η μεγάλη πρόκληση λοιπόν είναι πως θα καταφέρει ο ομοσπονδισμός εφαρμοσμένος σε όλα τα επίπεδα της ΕΕ να συγκεράσει όλες τις διαφορετικές πολιτισμικές ταυτότητες. Η σπουδαία συμβολή ωστόσο του Andrew Moravcsik πρέπει να αναδειχθεί στον μέγιστο βαθμό καθώς με μοναδικό τρόπο προσπαθεί να συγκεράσει την έννοια του ομοσπονδισμού με το φαινόμενο που ονομάζεται Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο έργο του «Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality», προσπαθεί να κάνει έναν απολογισμό στην μέχρι τώρα πορεία της ΕΕ και παράλληλα να βρει τον ρόλο που διαδραμάτισε ο ομοσπονδισμός σε αυτήν την εξέλιξη. «This spectacular record of growth and achievement has sparked controversy. Euro-enthusiasts favour an emergent European federal state» (Moravcsik, 2003:162). Ο Moravcsik ξεκάθαρα πιστεύει πως πια μερίδα αναλυτών και ευρωπαϊστών θεωρεί πως όχι απλώς έχει επιτευχθεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αλλά και πως είμαστε στο σημείο εκείνο όπου μπορούμε να θεωρήσουμε την ΕΕ ως μια συντεταγμένη ομοσπονδία. Ο συγγραφέας ρίχνει φως στην μεγάλη διαμάχη μεταξύ των υπερμάχων της ΕΕ και των ευρωσκεπτικιστών. Εξηγεί πως αν θέλουμε να δούμε ποιο θα είναι το μέλλον της ΕΕ, θα πρέπει να εξετάσουμε δύο υποθέσεις. Η μία, η πιο θετική μας εξηγεί πως «Η ΕΕ δεν είναι ένα υπερ-κράτος υπό δημιουργία» (Moravcsik, 2003: 163). Ο ρόλος της είναι τόσο περιορισμένος όπου στα θέματα που απασχολούν περισσότερο τους Ευρωπαίους πολίτες (φορολογία, εθνική άμυνα, εξωτερική πολιτική γενικότερα), δεν ασκεί σχεδόν καμία εξουσία. Αυτό που ο Moravcsik θεωρεί σημαντικό να τονιστεί σε αυτή την υπόθεση είναι ότι το πεδίο εφαρμογής πολιτικών όπως και το θεσμικό προνόμιο της Ένωσης είναι περιορισμένα. Το δεύτερο συμπέρασμα του γράφοντος έχει να κάνει περισσότερο με την θεσμική μορφή της ένωσης, καθώς αυτή μπορεί κάλλιστα να λάβει δημοκρατικό χαρακτήρα, παρά την απουσία ευκαιριών για άμεση συμμετοχή στις ευρωπαϊκές διαδικασίες. Πολύ σημαντική είναι και η άποψη του Richard Laming ο οποίος και αυτός με τη σειρά του έρχεται να εξηγήσει ότι «η μεγάλη επιτυχία της ΕΕ ειδικά τα τελευταία χρόνια είναι ότι βασίστηκε πάνω στις αρχές του φεντεραλισμού» (Laming, 2009:42) Είναι συγκεκριμένα ο συνεργατικός ομοσπονδισμός αυτός που ήρθε να διαμορφώσει μια στέρεα ευρωπαϊκή ένωση κρατών αποφεύγοντας τα λάθη που είχαν αποτυχημένες προσπάθειες του παρελθόντος. Μάλιστα ρίχνει τόσο βάρος στην σημασία του ομοσπονδισμού για την εξέλιξη της ΕΕ όπου δεν διστάζει να προτείνει και σχέδια που ενδεχομένως να έκαναν ακόμα πιο πρακτική την λειτουργία της ένωσης. Για τον Laming (2009:42-43) είναι πολύ σημαντικό «να συνδεθούν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πιο έντονα με τους πολίτες», κάτι που θα συνέβαλε στην αύξηση της νομιμότητάς τους αφού για τους φεντεραλιστές η ΕΕ δεν είναι μόνο ένωση κρατών αλλά και ένωση πολιτών (Laming, 2009:43). Με την ίδια συλλογιστική θεωρεί απαραίτητη και την αύξηση της συμμετοχής των πολιτών στους κόλπους της ΕΕ, προσκολλώντας στα ατομικά αλλά και κοινωνικά δικαιώματα και μέσω της πίεσης αυτής να καταστήσουν την ένωση

υπόλογη στους ίδιους τους πολίτες. Παράλληλα ο κλειστός χαρακτήρας των Συμβουλίων των Υπουργών θα πρέπει να μεταβληθεί και να συνδεθεί περισσότερο με τα εθνικά κοινοβούλια στα οποία οι αρμόδιοι Υπουργοί θα συζητούν το περιεχόμενο των Συμβουλίων. Με γνώμονα τα τρία κριτήρια της Κοπεγχάγης που έπεσαν στο τραπέζι το 1993 (δημοκρατικές κυβερνήσεις και ανθρώπινα δικαιώματα, ανταγωνιστικές οικονομίες, στόχος η πολιτική ένωση) ο Laming κάνει λόγο για την μεγάλη διεύρυνση που γνώρισε η ΕΕ και τονίζει πως τα παραπάνω κριτήρια είναι εκφράσεις του φεντεραλιστικού χαρακτήρα της ένωσης. Πρώτα από όλα οι πολίτες έχουν το αναφαίρετο δικαίωμα συμμετοχής στα όργανα που τους κυβερνούν, οπότε είναι απαραίτητο τα πρότυπα και οι αρχές της δημοκρατικής διακυβέρνησης να εφαρμόζονται ισότιμα και απρόσκοπτα. Επίσης μια σταθερή και ανταγωνιστική κοινή αγορά διέπεται από κανονισμούς και οδηγίες απόλυτα σεβαστές από όλους. Η απουσία προστατευτικών μέτρων, η άμεση έξοδος εγχώριων εταιρειών και επιχειρήσεων στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά και οι οικονομίες κλίμακος αποτελούν πολύ δυνατά παραδείγματα μιας ένωσης που χτίστηκε πάνω σε ένα κλίμα συνεργασίας και αλληλεξάρτησης. Τέλος το γεγονός ότι ακόμα υπάρχουν κράτη που προσδοκούν την είσοδό τους στην οικογένεια της ΕΕ (με πιο πρόσφατη και επίκαιρη την περίπτωση της Ουκρανίας), αντιλαμβανόμενες τα οφέλη που θα καρπωθούν μετά από μία τέτοια απόφαση, αναδεικνύει τον τρίτο άξονα της Κοπεγχάγης, ότι δηλαδή σε έναν κόσμο που εξελίσσεται συνεχώς ίσως να έφτασε και η ώρα για την ΕΕ να κάνει το επόμενο βήμα στον δρόμο της ενοποίησης. Η αλλαγή του χαρακτήρα των θεσμών και η προσκόλληση στις ομοσπονδιακού χαρακτήρα αξίες είναι τα στοιχεία εκείνα που για τον Laming έχουν προσδώσει ένα διαφορετικό πρόσωπο στην ΕΕ τα τελευταία χρόνια. Ο Josep Borrell στο «Is a federal Europe possible»? ουσιαστικά εξηγεί τι είναι αυτό που λείπει ακόμα από την ΕΕ ώστε να θεωρηθεί ομοσπονδία. Συμφωνεί λοιπόν με τον Laming ότι είναι απαραίτητη η δημοκρατική νομιμότητα όλων των θεσμικών οργάνων και προσθέτει ότι κρίνεται αναγκαία μια αύξηση των φορέων εκείνων που θα χρηματοδοτούν τις πολιτικές και μια πιο ισχυρή παρουσία στη διεθνή σκηνή. Για να καμφθούν ωστόσο όλα αυτά τα εμπόδια πρέπει να μεταβληθεί η έννοια της κρατικής κυριαρχίας, ενός στοιχείου που αποτελεί την κορωνίδα όλων των κρατών μέχρι και σήμερα. Διεισδύοντας ακόμα περισσότερο, ο Borrell αναφέρεται σε συγκεκριμένες προτάσεις που θεωρεί πως πρέπει να δρομολογηθούν. Αρχικά επισημαίνει πως οι αποφάσεις για τις πολιτικές πρέπει να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία « συμπεριλαμβανομένων των εξωτερικών υποθέσεων και της άμυνας». (Borrell, 2015:12). Στα πλαίσια της εκλογικής διαδικασίας προβλέπει την δημιουργία μιας πανευρωπαϊκής εκλογικής περιφέρειας, κάτι που θα καταστήσει τις ευρωεκλογές πιο άμεσες δίνοντας κίνητρο στους ευρωπαίους πολίτες να συμμετέχουν στην διαδικασία. Μία ακόμα αλλαγή που θα φέρει την ΕΕ και τον συγκριτικό ομοσπονδισμό ακόμα πιο κοντά είναι η σύσταση Υπερεθνικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής που θα προκύπτει από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παράλληλα στο τελευταίο θα δοθεί η δυνατότητα να συννομοθετεί με το Συμβούλιο για την θέσπιση φόρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σημαντική μπορεί να θεωρηθεί και η πρόταση για την δημιουργία μηχανισμών μέσω των οποίων οι πολίτες θα επικοινωνούν τα προβλήματα τους στα υψηλότερα επίπεδα γνωρίζοντας ότι θα ακουστούν και θα βρουν ανταπόκριση. Για τον Thomas Grandjean: «ο πολιτικός ομοσπονδισμός βελτιώνει την οικονομική διακυβέρνηση,

ενισχύει τα πολιτικά δικαιώματα και διασφαλίζει την ανομοιογένεια των κρατών μελών του». (Grandjouan, 2017:17). Μια ομοσπονδιακή Ευρώπη για τον γράφοντα θα σήμαινε την μετατροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε Γερουσία, αντίστοιχη μετατροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε Κάτω Βουλή και με την Επιτροπή να υποβάλλεται σε διαρκή και στενό έλεγχο από τα άλλα δύο σώματα. Στη συνέχεια εύλογα αναρωτιέται: «Χρειαζόμαστε ένα πανευρωπαϊκό φεντεραλιστικό κόμμα ή θα πρέπει η ομοσπονδιακή πολιτική να υπονομεύει τις πολιτικές των παραδοσιακών κομμάτων»; Μια δεύτερη ερώτηση που προκύπτει είναι αν «θα πρέπει να ανοίξουμε εκ νέου τις Συνθήκες μέσω μιας συνταγματικής διαπραγμάτευσης και να δημιουργήσουμε μια Ευρώπη δύο ταχυτήτων με ενισχυμένη διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ (Εκθεση Verhofstadt) ή να πέσουμε για μια πλήρη μεταρρύθμιση των 27, προσπαθώντας πρώτα να αποσπάσουμε όλα όσα λαμβάνουμε από την Συνθήκη της Λισαβόνας (Εκθεση Brock and Bresso)» (Grandjouan, 2017:18). Συνοψίζοντας όλα όσα ειπώθηκαν σε αυτό το κεφάλαιο θα μπορούσαμε πολύ απλά να δανειστούμε την φράση του Grandjouan που λέει ότι: «Για τριάντα χρόνια έλεγαν ότι δεν θα έπιανε και μετά δούλεψε. Τα τελευταία 10 χρόνια, ανέφεραν ότι το ευρώ θα καταρρεύσει και ζει. Κατά τον ίδιο τρόπο, ο ευρωπαϊκός ομοσπονδισμός θα χλευαστεί μέχρι να πετύχει» (Grandjouan, 2017:20).

## Κεφάλαιο 4

### **1) ΤΙ ΜΑΣ ΔΙΔΑΣΚΕΙ Ο ΣΥΝΕΡΓΑΤΙΚΟΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΣ;**

Ο ομοσπονδισμός και δη ο συνεργατικός ομοσπονδισμός δύναται να αναλυθεί ως ένα συγκεκριμένο αντικείμενο πολιτικών μελετών. Βασικός πυρήνας δηλαδή θα είναι ο ομοσπονδισμός ως πολιτικό φαινόμενο, λαμβάνοντας υπόψη τον τρόπο οργάνωσης των πολιτικών. Επομένως, πιο συγκεκριμένα, γίνεται αναφορά στις δημόσιες υποθέσεις και την κατανομή της εξουσίας. Κάτι ακόμα που μας διδάσκει ο ομοσπονδισμός είναι το γεγονός ότι μπορούμε να τον μελετήσουμε και ως μια ανεξάρτητη σφαίρα πέρα από τα αυστηρά και τυπικά πλαίσια των πολιτικών μελετών. Σε αυτή την περίπτωση, κυριαρχεί η προσπάθεια για την κατανόηση της ιστορικής πορείας της ομοσπονδιακής ιδέας μέσα από τα γνωρίσματά της. Σίγουρα όμως ο ομοσπονδισμός δεν είναι πανάκεια. Αναμφίβολα αποτελεί το κυριότερο εργαλείο στα χέρια των ομοσπονδιακών κρατών και όπως είδαμε με μεγάλη λεπτομέρεια παραπάνω τα αποτελέσματα που έχει στην ίδια τη λειτουργία του κράτους αλλά και στην διατήρηση του δημοκρατικού κερκτημένου είναι ως επί το πλείστον θετικά. Οι πολέμιοι αυτής της προσέγγισης θα επισημάνουν -εύλογα ίσως- ότι αναφύονται συγκεκριμένες προκλήσεις στις οποίες το ομοσπονδιακό μοντέλο αδυνατεί να βρει απαντήσεις (προστασία μειονοτήτων, μπορεί ακόμα και να καταστεί πολυέξοδος αφού κρίνεται απαραίτητο να συγκροτηθούν θεσμοί όχι μόνο σε κεντρικό αλλά και σε τοπικό επίπεδο). Επιπλέον πολλές φορές ο συντονισμός μεταξύ των διάφορων επιπέδων μπορεί να αποδειχθεί δυσκίνητος. Δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να αγνοήσουμε το γεγονός ότι στην προσπάθεια μας να κατανοήσουμε τη φύση του

ομοσπονδισμού, συνειδητοποιούμε τον πολύ σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει η έννοια της ελευθερίας. Η ελευθερία και η δημοκρατία οφείλουν να είναι οι οδοδείκτες των ομοσπονδιακών συστημάτων, ώστε και οι ίδιοι οι άνθρωποι να τα «αγκαλιάσουν» με μεγαλύτερη σιγουριά.

## Υποκεφάλαιο 4α

### **4α) ΤΟ ΔΙΑΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ**

Στο 3<sup>ο</sup> κεφάλαιο είδαμε πώς ακριβώς ο συνεργατικός ομοσπονδισμός έχει διεισδύσει στους κόλπους της ΕΕ και πώς ακριβώς λειτουργεί μέσα σε αυτά τα πλαίσια. Από εκεί και πέρα όμως τι; Ποιο φαίνεται πως θα είναι το μέλλον της ΕΕ; Αυτή η έκφανση του ομοσπονδισμού είναι αρκετή ή απαιτούνται μεταβολές; Σε αυτά τα ερωτήματα έρχονται να απαντήσουν η Tanja Boerzel και η Madeleine Hosli στο κείμενο τους «Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism meets the European Union». « Η ΕΕ μπορεί να περιγραφεί ως ένα σύστημα πολλαπλών επιπέδων διακυβέρνησης, στην οποία μοιράζονται και διανέμονται κυριαρχικά δικαιώματα μεταξύ υπερεθνικών, εθνικών και υποεθνικών δομών» (Boerzel και Hosli, 2002:7). Συμπληρώνουν επίσης ότι « η ΕΕ φαίνεται να μεταμορφώνεται σε μια πολιτική κοινότητα εντός καθορισμένης περιοχής και με ένα καθορισμένο φάσμα πολιτών» (Boerzel και Hosli, 2002:8). Ουσιαστικά αντιλαμβάνονται πως ενώ από την γέννησή τους οι ευρωπαϊκές κοινότητες ήταν αμιγώς προσανατολισμένες σε μια ενδεχόμενη οικονομική ολοκλήρωση, πλέον η πολιτική ενοποίηση δείχνει να αποτελεί μια πιθανή μελλοντική εξέλιξη. Το μεγάλο ζήτημα ωστόσο που ανακύπτει είναι αυτό που τονίστηκε και νωρίτερα. Είναι δηλαδή ο συνεργατικός ομοσπονδισμός το κατάλληλο εργαλείο για να λειτουργήσει επιτυχώς η πολιτική ολοκλήρωση της ΕΕ; Για τις Boerzel και Hosli αυτό μάλλον δεν είναι αρκετό. Μπορεί όπως γράφουν να δηλώνουν ότι «υποστηρίξαμε ότι η ΕΕ μοιάζει σε μεγάλο βαθμό με σύστημα του συνεργατικού ομοσπονδισμού» (Boerzel και Hosli, 2002:13), αλλά σημειώνουν παράλληλα πως «η ΕΕ συνδυάζει στοιχεία ελβετικής και γερμανικής ομοσπονδίας, παρέχοντας στα κράτη-μέλη έναν ακόμα ισχυρότερο ρόλο στη νομοθεσία και την εφαρμογή κεντρικής πολιτικής από τα γερμανικά κρατίδια και παρέχει στα κράτη-μέλη μεγαλύτερη δημοσιονομική αυτονομία από ότι τα ελβετικά καντόνια» (Boerzel και Hosli, 2002:13). Αυτό μας δείχνει ξεκάθαρα πως για να έχει επιτυχή λειτουργία το ευρωπαϊκό εγχείρημα πρέπει να συγκεραστούν και άλλες εκφάνσεις του ομοσπονδισμού, όπως ο «δημοσιονομικός ομοσπονδισμός» («fiscal federalism»). Παράλληλα αναδεικνύουν τα πολύ μεγάλα οφέλη που θα μπορούσε να έχει ο «διττός ομοσπονδισμός» («dual federalism») στην ΕΕ υπογραμμίζοντας συγκεκριμένα ότι « ο διττός ομοσπονδισμός δεν θα άφηνε στα κράτη- μέλη μόνο μεγαλύτερη φορολογική και ρυθμιστική αυτονομία, αλλά η αδύναμη εκπροσώπηση των κρατών-μελών σε επίπεδο ΕΕ μέσω μιας άμεσα εκλεγμένης Γερουσίας θα καθιστούσε λιγότερο πιθανή την εναρμόνιση των εθνικών (φορολογικών) κανονισμών» (Boerzel και Hosli, 2002: 16). Κλείνουν το κείμενό τους λέγοντας ουσιαστικά πως για να λειτουργήσει και να αποφέρει καρπούς το ομοσπονδιακό σύστημα στην ΕΕ, το πλαίσιο οφείλει να είναι πλήρως δημοκρατικό, γιατί οι ευρωπαϊκοί λαοί δεν θα δεχθούν παρασκηνιακές



συμφωνίες που θα υποσκάπτουν τα θεμέλια της ένωσης. Στην συζήτηση για την ομοσπονδιακή προοπτική της ΕΕ, συμμετέχει και ο Sergio Fabbrini, όπου στο κείμενο του: «Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective», πραγματεύεται μεταξύ άλλων και τον διακυβερνητισμό στην ΕΕ. Αναφέρει πως «εάν η ΕΕ είναι πιο κοντά στην εμπειρία μιας ομοσπονδιακής ένωσης από ένα ομοσπονδιακό κράτος, λόγω του σχηματισμού της μέσω της συγκέντρωσης προηγούμενων ανεξάρτητων κρατών, τότε θα περίμενε κανείς πως η θεσμοθέτηση του συστήματος λήψης αποφάσεων της θα ακολουθούσε μια λογική διάκριση των εξουσιών». (Fabbrini, 2017:580-597). Συνεχίζει σημειώνοντας ότι «η ΕΕ έχει καταλήξει να θεσμοθετεί ένα σύστημα λήψης αποφάσεων που βασίζεται στην αλληλεπίδραση μεταξύ ενός ισχυρού διακυβερνητικού θεσμικού οργάνου ( του Συμβουλίου) και ενός ισχυρού υπερεθνικού θεσμικού οργάνου (της Επιτροπής) ». (Fabbrini, 2017: 580-597). Επομένως με αυτόν τον τρόπο αποδεικνύει ότι ο συνεργατικός ομοσπονδισμός λειτουργεί επιτυχώς τουλάχιστον σε αυτό τον τομέα, πόσω μάλλον μετά και την προσθήκη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο σύστημα λήψης απόφασης. Ο Thomas Kleinlein στο έργο του: «Federalisms, rights, and autonomies: The United States, Germany and the EU» εξετάζει τον ομοσπονδισμό μέσα από τα μάτια της εμμονής του γερμανικού πολιτικού συστήματος με την ενότητα του κράτους και παράλληλα πραγματεύεται τις πολιτικές διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα στην ΕΕ. Αναφέρει χαρακτηριστικά: «ο γερμανικός ομοσπονδισμός δεν συνδέθηκε με την διάκριση των εξουσιών, μια έννοια που απορρίφθηκε γενικότερα κυρίως λόγω του φόβου ότι θα κατέστρεφε την ενότητα του κράτους» (Kleinlein, 2018:1157-1173). Προσθέτει στη συνέχεια: «Στον γερμανικό φεντεραλισμό, η διάσταση του διαχωρισμού της εξουσίας του ίδιου του φεντεραλισμού πρέπει να αναδιατυπωθεί ως προσθήκη νομιμότητας στο ομοσπονδιακό επίπεδο λήψης αποφάσεων». Ποια είναι ωστόσο η γνώμη του για την ΕΕ; Με όρους Kleinlein επομένως «η ΕΕ στηρίζεται σε μια διττή δομή δημοκρατικής νομιμοποίησης, που περιλαμβάνει το σύνολο των πολιτών της Ένωσης, αφενός, και των λαών όπως οργανώνονται από τα συντάγματα των κρατών-μελών, αφετέρου», για να συμπληρώσει ότι «ως εκ τούτου , η δημοκρατική νομιμότητα της ΕΕ εξαρτάται τόσο από τις πολιτικές διαδικασίες σε επίπεδο Ένωσης, κυρίως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όσο και από τις πολιτικές διαδικασίες στα κράτη-μέλη» (Kleinlein, 2018:1157-1173).

## Υποκεφάλαιο 4β

### **4β) ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΕΠΙΠΡΟΣΘΕΤΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Τα τελευταία χρόνια γινόμαστε όλο και πιο συχνά μάρτυρες άσχημων και σύνθετων προβλημάτων που ανακύπτουν στον ευρωπαϊκό χώρο. Από την οικονομική κρίση στο προσφυγικό και από τον πόλεμο στην Ουκρανία μέχρι το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα», η ΕΕ καλείται συνεχώς να δώσει απαντήσεις οι οποίες θα σώσουν το καράβι από την τρικυμία. Παρότι μέχρι σήμερα, και κατά την προσωπική μου άποψη για πολλά χρόνια ακόμα, η ύπαρξη και η συνοχή του εθνικού κράτους θα αποτελεί τον ιερότερο στόχο όλων των κρατών, τα πράγματα από μόνα τους μας



οδηγούν στο να αναθεωρήσουμε κάποια πράγματα που μέχρι πρότινος ήταν δεδομένα. Παραπάνω έγιναν σχετικές αναφορές αλλά πιστεύω πως εδώ η ερώτηση είναι πιο εύστοχη από ποτέ. Μήπως ο μόνος τρόπος για να επιβιώσει η ΕΕ είναι να μετατραπεί σε ομοσπονδία; Η υπερεθνική ολοκλήρωση ξεκίνησε να κάνει κάποια αποφασιστικά βήματα ωστόσο διάφορα γεγονότα έθεσαν το όλο εγχείρημα σε κατάσταση στασιμότητας. Με την δημιουργία ενός ομοσπονδιακού συστήματος, θα συσταθεί μια ομοσπονδιακή κυβέρνηση και από εκεί και πέρα μας εξηγεί τι θα γίνονταν ο Φώτης Τεγόπουλος στο «Φεντεραλισμός και Ευρωπαϊκή Ένωση». «Στην περίπτωση της ΕΕ θα μπορούσαμε να πούμε ότι τη νομοθετική εξουσία θα την αναλάμβανε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μαζί με το Συμβούλιο της ΕΕ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία θα ήταν ο φορέας της εκτελεστικής εξουσίας και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θα ήταν αρμόδιο για τη δικαστική εξουσία, όπως άλλωστε συμβαίνει και σήμερα» (Τεγόπουλος, 2015:1). Ωστόσο ο συγγραφέας δεν μένει μόνο στα κύρια όργανα αλλά συνεχίζει την περιγραφή του λέγοντας πως «αξίζει να σημειωθεί ότι οι 28 επίτροποι θα αναλάμβαναν τον ρόλο των υπουργών, αρμόδιοι ο καθένας για το αντίστοιχο πεδίο πολιτικής» (Τεγόπουλος, 2015:1). Σύμφωνα με τον γράφοντα όλη αυτή η ριζική αλλαγή «θα οδηγούσε σε αποτελεσματικότερη διακυβέρνηση και ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης, σε συνδυασμό με ταχύτερη επίλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν ανά τακτά χρονικά διαστήματα» (Τεγόπουλος, 2015:1). Στη συνέχεια κάνει και λόγο για δημιουργία ευρωπαϊκού συντάγματος, ωστόσο αυτό που πρέπει να κρατήσουμε είναι ότι σε έναν κόσμο όπου οι απειλές αυξάνονται συνεχώς, οι συλλογικές δράσεις και τα προχωρημένα επίπεδα πολιτικής ολοκλήρωσης μπορούν να δώσουν ηχηρές απαντήσεις. Ασκώντας λοιπόν κριτική στον συνεργατικό ομοσπονδισμό και θέλοντας να κατανοήσουμε ποια μπορεί να είναι τα οφέλη και ποια τα μειονεκτήματα που πιθανώς να προκύψουν από την εφαρμογή του στην ΕΕ, θα ήταν φρόνιμο να κοιτάξουμε και ορισμένα άλλα στοιχεία. Αναπαράγοντας και καλλιεργώντας την ευρωπαϊκή ιδέα, είναι επιτέλους ευκαιρία να ξεφύγουμε από τον «στενόμυαλο» και πολλές φορές επικίνδυνο εθνικισμό. Η ολοένα και μεγαλύτερη πίστη και αφοσίωση στην αλληλεξάρτηση, στην αλληλεγγύη και στην συνεργασία θα αποτινάξει κάθε υποψία έχθρας και μελλοντικής διαμάχης. Παράλληλα η έμφαση που έχει δοθεί στην μεγέθυνση την ευρωπαϊκής κοινής αγοράς έχει δώσει μια αίσθηση σιγουριάς και ικανοποίησης δεδομένου ότι η ΕΕ αποτελεί έναν εξαιρετικά σημαντικό οικονομικό εταίρο ανά την υφήλιο. Πάρα πολύ μεγάλη είναι βεβαίως και η σημασία που έχει η ιδιότητα του Ευρωπαίου πολίτη, από την οποία πηγάζει ένα ευρύ πλαίσιο δυνατοτήτων και δικαιωμάτων. Αυτή όπως καθίσταται αντιληπτό είναι η θετική ανάγνωση των δεδομένων. Υπάρχουν δυστυχώς και ορισμένα στοιχεία που μάλλον αποτελούν προσκόμματα στην πορεία της ομοσπονδοποίησης της ΕΕ. Πρώτα από όλα εφόσον το ζήτημα της κυριαρχίας είναι μια συζήτηση σύνθετη και πολύπλευρη, η «διάβρωση» αυτής κατά τη λήψη αποφάσεων αποδεικνύει ότι δεν λαμβάνει κατά νου τις διαφορετικές εθνικές ανάγκες γιατί καλώς ή κακώς δεν πρέπει να λησμονούμε πως η ΕΕ αποτελείται από 27 διαφορετικές ανεξάρτητες κρατικές οντότητες. Επίσης μπορεί να είναι εύκολο να μιλάμε για Ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη, αλλά οι βαθιά εμποτισμένες εθνικές ταυτότητες είναι αναμενόμενο να οδηγήσουν σε έχθρες στην πορεία προς την ενοποίηση. Επιπλέον θα είναι πολύ δύσκολο να συγκεράσουμε τις τόσες πολλές διαφορετικές εθνοτικές, κοινωνικές ακόμα και πολιτικές καταβολές σε μια

συγκεκριμένη οδό υπακοής στα ευρωπαϊκά προτάγματα. Θα είναι ακόμα πολύ δύσκολο -έως αδύνατο- να καλυφθεί το δημοκρατικό έλλειμμα εξαιτίας της τεράστιας απόστασης που χωρίζει τους θεσμούς και τους ευρωπαϊκούς πληθυσμούς. Τέλος δεν γίνεται να μην αναφερθούμε στον μεγαλύτερο κίνδυνο που ελλοχεύει σε αυτόν τον δρόμο προς την Νέα Ευρώπη. Μια διαφαινόμενη γερμανική κυριαρχία και ηγεμονία σε όλους τους τομείς είναι αυτό που τρομάζει αλλά αναμφίβολα δεν μπορεί να προβλεφθεί με βεβαιότητα.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το στοιχείο που αναφέρθηκε στο τέλος της προηγούμενης παραγράφου ίσως να είναι και η πεμπτούσια της παρούσας ανάλυσης. Να μας κάνει να αναρωτηθούμε αν πράγματι το μέλλον της ΕΕ δεν παρεκκλίνει τελικά και πολύ από όσα προαναφέρθηκαν. Είδαμε πώς λειτουργεί το γερμανικό πολιτικό σύστημα και παράλληλα εξετάσαμε τι σημαίνει Ευρωπαϊκή Ένωση. Κανείς δεν μπορεί να διαφωνήσει ότι ο συνεργατικός ομοσπονδισμός είναι κάτι σαν κοινός παρονομαστής. Θα εξακολουθήσει να αποτελεί όμως το επιστέγασμα μιας δημοκρατικής ευρωπαϊκής προοπτικής ή βρισκόμαστε στα πρόθυρα μιας «γερμανοκρατίας» στην Γηραιά Ήπειρο; Η συνύπαρξη της ομοσπονδίας και του γερμανικού κράτους είναι μια συνταγή που κατά την προσωπική μου άποψη έχει πετύχει για δύο λόγους. Πρώτον γιατί η Γερμανία αποτελεί ένα από τα ισχυρότερα κράτη του πλανήτη με αξιοζήλευτη οικονομική πρόοδο, σεβασμό και υπακοή στους νόμους, έμφαση στην ενότητα του κράτους και υποδειγματική λειτουργία των ομόσπονδων κρατιδίων. Δεύτερον γιατί πολύ απλά έχουμε φτάσει στο σημείο να μιλάμε για μια ΕΕ με γερμανικά πρότυπα. Φυσικά δεν υπονοείται η δημιουργία μιας Ευρώπης με γερμανική κηδεμονία, ανομία και ανισότητες αλλά δεν είναι δυνατό να μην εκτιμηθεί ο αντίκτυπος που έχει τις τελευταίες δεκαετίες η γερμανική επιρροή. Το μόνο σίγουρο είναι πως όποιο παράδειγμα δημοκρατικού ομοσπονδιακού κράτους κληθεί κανείς να εξετάσει θα διαπιστώσει πως πρόκειται για ένα παράδειγμα πετυχημένο με πολλά διδάγματα. Όσο για το τι μέλλει γενέσθαι, ακόμα και ο Ναπολέων (Γνωμικολογικόν, <https://www.gnomikologikon.gr/catquotes.php?categ=1752>) είχε δηλώσει: «Μόνο ένα μεγάλο ευρωπαϊκό ομοσπονδιακό σύστημα, θα ευνοούσε την πρόοδο του πολιτισμού».

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ

### Ελληνόγλωσση

Τεγόπουλος, Φ. (2015). «Φεντεραλισμός και Ευρωπαϊκή Ένωση» – *Millennials*. [online] Millennials. Available at: [https://www.millennials.gr/federalism\\_and\\_eu](https://www.millennials.gr/federalism_and_eu)

Τσινισιζέλης, Μ. (2021). *Ο λόγος της κυριαρχίας*. Αθήνα: Τζιόλας.

Τσινισιζέλης, Μ. (2001). *Quo vadis Europa*. Αθήνα: Σύγχρονες ακαδημαϊκές και επιστημονικές εκδόσεις.

Χρυσόχοου, Δ.Ν. (2022). *Πολιτειολογία των ενώσεων*. Αθήνα: Σιδέρης Ι.

### **Ξενόγλωσση**

Benson, D. and Jordan, A. (2011). «Exploring the Tool-kit of European Integration Theory: What Role for Cooperative Federalism»? *Journal of European Integration*. 33 (1)

Boerzel, T. (2004). «What Can Federalism Teach Us About the European Union»? The German Experience. The Federal Trust Constitutional Online Paper Series.

Boerzel, T.A., & Hosli, M.O. (2002). Comparative Federalism meets the European Union. No2.

Borrell, J. (2015). «Is a Federal Europe Possible»; *Thinking Federalist*.

Brack, N. and Seda Gürkan (2021). *Theorising the crises of the European Union*. Abingdon, Oxon ; New York, Ny: Routledge.

Burgess, M. (2006). *Comparative federalism : theory and practice*. London: Routledge.

Burgess, M. (2000). *Federalism and the European Union: the building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge.

Dyson, K. and Saalfeld, T. (2010). «Grand coalition as systemic transformation : the German experience». Taylor & Francis Online. Volume 19, Issue 3-4, p. 269-514

Elazar, D.J. (2006). *Exploring federalism*. Tuscaloosa, Ala University Of Alabama Press.

Fabbrini, S. (2017). «Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective». London: Routledge, Taylor & Francis Group. 24(4):580-597

Inman, Robert P., and Daniel L. Rubinfeld. 1997. "Rethinking Federalism." *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 43-64.

Jeffery, C. (1995). «The non-reform of the German Federal System after unification». Taylor & Francis Online. Volume 18- Issue 2

Jeffery, C. (1996). Οι Länder αντεπιτίθενται: Δομές και διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η δημιουργία πολιτικής στο γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα. Στο Μ.Ι. Τσινισιζέλης (επιμ), *Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση* Αθήνα: Σιδέρης

Grodzins M. (1960). *The Federal System*. In *Goals of Americans*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Kleinlein, T. (2017). Federalisms, rights, and autonomies: The United States, Germany, and the EU. *International Journal of Constitutional Law*, 15(4), pp.1157–1173.

Lépine, F. (2012). A Journey through the History of Federalism: Is Multilevel Governance a Form of Federalism?. *L'Europe en Formation*, 363, 21-62.

Luther, K.R. (1989). *Federalism and federation in Europe : a comparative study of the Germanic tradition / 1 (1989)*. Plymouth: University of Plymouth.

Nicolaidis, K. and Howse, R. (2001). «The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union. Oxford Scholarship Online.

Morris M.H. (2006). «Marble Cake Federalism». Center for the Study of Federalism.

Rowe, C. and Jacoby, W. (2016). *German federalism in transition : reforms in a consensual state*. London: Routledge

Streinz R. (2014) «The Role of the German Federal Constitutional Court», *Law and Politics*, *Ritsumeikan Law Review*, No 30, pp. 102-104

Scharpf F.W.(1985). «The joint-decision trap : lessons from German federalism and European integration». Berlin: Intern. Inst. Of Management.

Schnapauff, K.D. (2000). The Federal System of the Federal Republic of Germany. *Forum of Federations*.

SchützeR. (2013). *From dual to cooperative federalism : the changing structure of European law*. Oxford: Oxford University Press.

### **Ηλεκτρονικές πηγές**

[https://www.researchgate.net/publication/332054907\\_Federalism\\_in\\_Germany\\_Italy\\_and\\_the\\_European\\_Union\\_History\\_Characteristics\\_and\\_Perspectives](https://www.researchgate.net/publication/332054907_Federalism_in_Germany_Italy_and_the_European_Union_History_Characteristics_and_Perspectives)

[https://www.researchgate.net/publication/5014863\\_Comparative\\_Federalism\\_meets\\_the\\_European\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/5014863_Comparative_Federalism_meets_the_European_Union)

<https://doi.org/10.1111/eulj.12250>

<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a030012>

<https://doi.org/10.1177%2F0002716290509001013>

<https://doi.org/10.3152/030234208X310329>

<https://doi.org/10.1080/09644008.2016.1164843>

<https://doi.org/10.1080/09644000802490394>

<https://doi.org/10.1177%2F0010414094026004004>

<https://doi.org/10.1080/01402389208424920>

<https://doi.org/10.1111/1468-0491.00213>

<http://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/20125>

<https://www.gnomikologikon.gr/catquotes.php?categ=1752>

<https://doi.org/10.3917/eufor.363.0021>