



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΗΣ

ΣΤΕΦΑΝΟΥΔΑΚΗ ΧΡΙΣΤΙΝΑΣ
ΑΜ. 36 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2004

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

***ΟΣυνεργατικός Ομοσπονδισμός ως υπόδειγμα για την
Ευρωπαϊκή Ένωση και η εμπειρία του γερμανικού
πολιτικού συστήματος.***

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2005

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ. _____

2. _____

3. _____

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	σελ 3
ΣΥΝΤΟΜΟ ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ	σελ 4
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	σελ 5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	σελ 6-7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ:	
Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΣ	σελ 8-16
I. Η έννοια της ομοσπονδίας	σελ 8
1. Γενικά	σελ 8
2. Προϋποθέσεις της Ομοσπονδίας	σελ 10
II. Οργάνωση και λειτουργία	σελ 12
1. Στο επίπεδο των αρμοδιοτήτων	σελ 12
2. Στο επίπεδο των εξουσιών.	σελ 14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ:	
ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ	
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ	σελ 16-31
I. Θεωρίες Ολοκλήρωσης	σελ 16
II. Οι Ομοσπονδιακές διαστάσεις της ΕΕ	σελ 17
III. Η μετεξέλιξη της ΕΕ	σελ 27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ:	
ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗΣ	
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ	σελ 32-59

I. Η Γέννηση της Ομοσπονδιακής Γερμανίας	σελ 32
II. Το Ομοσπονδιακό Κράτος	σελ 34
III. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο	σελ 30
IV. Η Ομοσπονδιακή Βουλή	σελ 44
V. Νομοθετική Διαδικασία	σελ 47
VI. Ο Ομοσπονδιακός Καγκελάριος	σελ 49
VII. Ο Πρόεδρος	σελ 51
VIII. Οικονομία και Κοινωνία	σελ 52
IX. Ομοσπονδιακός Στρατός	σελ 55
X. Το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο	σελ 55
XI. Συμπερασματικές Παρατηρήσεις	σελ 58

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ:

Η ΕΥΡΩΠΗ ΩΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΣΤΟ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ:

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

σελ 60-72

I. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το υπόδειγμα του γερμανικού συνεργατικού ομοσπονδισμού: κοινά χαρακτηριστικά	σελ 60
II. Διαφορές	σελ 62
III. Οι δυνατότητες εξέλιξης της ΕΕ	σελ 66
1. Σε σύστημα συνεργατικού ομοσπονδισμού	σελ 66
2. Σε ομοσπονδία γενικότερα	σελ 67

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ:

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ:

Η ΑΛΛΗ ΟΨΗ ΤΟΥ ΝΟΜΙΣΜΑΤΟΣ

σελ 73-78

I. Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία	σελ 73
II. Είναι η ομοσπονδία επιθυμητή;	σελ 74
III. Κατά πόσο αποτελεί ρεαλιστική προοπτική;	σελ 76

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

σελ 79-80

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

σελ 81-87

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μελέτη ασχολείται με την ανάλυση του σύνθετου και πολύπλοκου φαινομένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό το φως της ομοσπονδιακής προοπτικής και συγκεκριμένα του συνεργατικού ομοσπονδισμού. Στόχος της εργασίας είναι να εξετάσει το ιδιαίτον μόνρφωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκριτικά με το υπόδειγμα του συνεργατικού ομοσπονδισμού ώστε να διαπιστωθεί εάν και κατά πόσο ο τελευταίος μπορεί να αποτελέσει ένα πρότυπο για την περαιτέρω θεσμική και πολιτική μετεξέλιξη της Ένωσης. Για το σκοπό αυτό, μελετάται το γερμανικό πολιτικό σύστημα καθώς αποτελεί ένα αυθεντικό υπόδειγμα του συνεργατικού ομοσπονδισμού και επιχειρείται μια σύγκριση ανάμεσα σε αυτό και την Ένωση προκειμένου να διαπιστωθεί εάν το πρότυπο αυτό-και γενικότερα η ιδέα της ομοσπονδίας-μπορούν να αποτελέσουν μια απάντηση στο μεγάλο ερώτημα του πού πηγαίνει η Ευρώπη.

ΣΥΝΤΟΜΟ ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Της Στεφανουδάκη Χριστίνας γεννηθείς στις 11/02/1981 στο Ρέθυμνο Κρήτης.

Σπουδές: Απόφοιτος του τμήματος Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών τον Ιούνιο του 2002.

Σήμερα, μεταπτυχιακή φοιτήτρια στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Πολιτική Ανάλυση και Θεωρία» του Πανεπιστημίου Κρήτης.

Εργασιακή εμπειρία: Από το Μάρτιο του 2003 εργάζεται στον ΟΑΕΔ Ρεθύμνου ως Εργασιακός Σύμβουλος με στόχο τη σύζευξη μεταξύ προσφερόμενων και ζητούμενων θέσεων εργασίας. Παράλληλα συνεργάζεται με τη ΝΕΛΕ Ρεθύμνου στον ευρύτερο τομέα της εκπαίδευσης ενηλίκων παρέχοντας, μέσω συνεδριών, εξειδικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη σε ανέργους με στόχο την επιτυχή ένταξή τους στην αγορά εργασίας.

Ειδικές γνώσεις: Άριστη γνώση της Αγγλικής (πτυχίο Proficiency) και της Ιταλικής γλώσσας (πτυχίο CELI 3). Άριστη γνώση χειρισμού Η/Υ με τα ανάλογα πτυχία (ECDL και πιστοποιητικά από δημόσιους φορείς)

Λοιπές ασχολίες: Από το Σεπτέμβριο του 2001 έως το Μάρτιο του 2002 πραγματοποίησε εξάμηνη παραμονή στην Ιταλία μέσω του προγράμματος Leonardo da Vinci και εργάστηκε εθελοντικά στον τομέα της ευαισθητοποίησης των νέων σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Συμμετείχε επίσης σε συνέδριο στο Βίλνιους της Λιθουανίας με θέμα τον εθελοντισμό και την προώθησή του για το σκοπό της κοινωνικής προόδου. Πήρε μέρος σε ποικίλα σεμινάρια και συνέδρια εντός Ελλάδος σχετικά με το αντικείμενο σπουδών αλλά και γενικότερου ενδιαφέροντος.

Ενδιαφέροντα: Χορός, γυμναστική, θέατρο, λογοτεχνία.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί αναμφίβολα ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον πολιτειακό εγχείρημα, το οποίο πέραν της γεωπολιτικής του σημασίας, εγείρει καίρια ερωτήματα σε ό,τι αφορά τη φύση και την προοπτική του.

Όπως λειτουργεί σήμερα βασιζόμενο σε δύο κατηγορίες συνθηκών το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει όμοιό του παγκοσμίως, ούτε ιστορικά. Είναι συνεπώς δυσχερής η πρόβλεψη για το μέλλον του και ο καθορισμός των στόχων του. Περισσότερο απ' ό,τι μια συνομοσπονδία Κρατών, λιγότερο απ' ό,τι ένα ομόσπονδο κράτος το σύστημα αυτό δύσκολα προσφέρεται για ανάλυση.

Το κίνητρο του εγχειρήματος αυτού θα πρέπει να αναζητηθεί σε μια ευρύτερη προσπάθεια εξεύρεσης ικανοποιητικών απαντήσεων σε ένα σημαντικό αριθμό καίριων ερωτημάτων που φαίνεται να κεντρίζουν όλο και περισσότερο το ενδιαφέρον τόσο της σύγχρονης ακαδημαϊκής κοινότητας, όσο και αυτής των απλών Ευρωπαίων πολιτών. Προς τα πού πάει η Ευρωπαϊκή Ένωση σήμερα; ποιες είναι οι προοπτικές εξέλιξής της; είναι πιθανό και εφικτό να μετεξελιχθεί σε ομοσπονδία όπως συχνά ακούγεται; μπορεί το γερμανικό μοντέλο να αποτελέσει ένα ικανοποιητικό υπόδειγμα για την ομοσπονδιακή της εξέλιξη; και τελικά, είναι επιθυμητό να συμβεί κάτι τέτοιο;

Σε αυτό το σημείο επιθυμώ να εκφράσω τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου στους καθηγητές του μεταπτυχιακού «Πολιτική Ανάλυση και Θεωρία» οι οποίοι με βοήθησαν σημαντικά μέσα από τις διαλέξεις τους ώστε να προσεγγίσω τα θέματα που πραγματεύεται η εργασία με τη μέγιστη κριτική και επιστημονικά έγκυρη διάθεση.

Στον κύριο Δημήτρη Χρυσόχου θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου και την ευγνωμοσύνη μου ο οποίος ως επιβλέπωντας καθηγητής της μεταπτυχιακής μου μελέτης με βοήθησε σημαντικά με συζητήσεις και παρατηρήσεις στο σχεδιασμό και την πραγματοποίηση της μελέτης αυτής.

Χριστίνα Στεφανουδάκη

Ρέθυμνο 2005

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα ευρωπαϊκά κράτη ήδη από την πρώτη χιλιετία της ιστορίας τους διαδραμάτισαν πρωταγωνιστικό ρόλο στην παγκόσμια σκηνή, ρόλος που στο τέλος της δεύτερης χιλιετίας έγινε καθοριστικός. Στο δεύτερο ήμισυ ωστόσο του 20^{ου} αιώνα, η κατάσταση άρχισε να αλλάζει. Οι τύχες όχι μόνο του κόσμου αλλά και της ίδιας της Γηραιάς Ηπείρου καθορίζονταν ουσιαστικά από εξωευρωπαϊκές δυνάμεις. Καμιά από τις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μικρές ή μεγάλες που στο παρελθόν άπλωναν την κυριαρχία τους σε μεγάλα τμήματα της υφηγίου δεν ήταν πλέον σε θέση να παίξουν αξιόλογο κα ακόμα λιγότερο ηγετικό ρόλο στη διεθνή σκηνή.

Ενδεικτικό των μεταβολών που σημειώθηκαν είναι το ότι στην τρέχουσα φάση των εξελίξεων ούτε μια από τις μεγάλες χώρες της ΕΕ δεν εξουσιάζει περιοχές που θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στην πρώτη δεκάδα των χωρών του κόσμου με το μεγαλύτερο πληθυσμό, έκταση εδάφους και φυσικούς πόρους. Ούτε μια, επίσης δε διαθέτει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για να μπορέσει μελλοντικά να μεταβληθεί σε υπερδύναμη και να επηρεάσει αποφασιστικά την πορεία του κόσμου ή τουλάχιστον της Ευρώπης. Τα γεγονότα εξάλλου στη Βοσνία και το Κόσοβο και ο πόλεμος με τη Γιουγκοσλαβία επιβεβαίωσαν την αδυναμία οιασδήποτε χώρας να θέσει τη σφραγίδα της στην πορεία των εξελίξεων, ακόμη και στον περιορισμένο χώρο των Βαλκανίων. Ο πόλεμος στο Ιράκ επιβεβαίωσε ακόμα περισσότερο την ανίσχυρη θέση των κρατών της Ευρώπης συγκριτικά με άλλες μεγάλες δυνάμεις στον κόσμο και κυρίως τις ΗΠΑ. Καθίσταται ολοένα και φανερότερο πως η φωνή της Ευρώπης ακούγεται μονάχα όταν αυτή μιλάει σαν σύνολο, σαν Ευρωπαϊκή Ένωση δηλαδή και όχι σαν ξεχωριστά κράτη-έθνη. Ο ρόλος της ΕΕ γίνεται ουσιαστικός και καθοριστικός εφόσον εξασκείται συλλογικά και όχι από μεμονωμένα κράτη.

Ως εκ' τούτου, ισχυρίζονται πολλοί, η προοπτική μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης κάθε άλλο παρά μη ωφέλιμη θα είναι. Η Ευρώπη έχει αποδείξει κατά τη διάρκεια της ιστορίας της ότι παρά τις εκάστοτε αντιξοότητες έχει τη δύναμη και τη θέληση να προχωράει ακόμα πιο μπροστά, όχι μόνο στο οικονομικό αλλά και στο πολιτικό επίπεδο, όχι μόνο στην οικοδόμηση μιας ΟΝΕ αλλά και μιας Πολιτικής Ένωσης. Μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία μπορεί και πρέπει να αναδειχθεί σε κύριο φορέα σταθερότητας και οικονομικής ανάπτυξης στον πλανήτη μας και σε πρωταγωνιστή

των διεθνών εξελίξεων στην κατεύθυνση της ειρηνικής συμβίωσης διαφόρων πολιτισμών.

Από την άλλη, πολλοί διαβλέπουν την προσπάθεια για μια ομοσπονδιακή εξέλιξη ως ουτοπική και επικίνδυνη λύση κρούοντας τον κώδωνα του κινδύνου σε μια τέτοια προοπτική, καθώς θα σημάνει το θάνατο των εθνών κρατών και τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συγκεντρωτικού κράτους, όπου τα τελικά αποτελέσματα θα είναι αντίθετα από αυτά που οι οραματιστές της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα ήθελαν να επιφέρουν.

Στόχος αυτής της εργασίας είναι η προσέγγιση του σύνθετου και πολύπλοκου φαινομένου της ευρωπαϊκής ενοποίησης, υπό το πρίσμα της ομοσπονδιακής προοπτικής. Συγκεκριμένα προσπαθούμε να ερευνήσουμε εάν και κατά πόσο η σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση *μπορεί* και *πρέπει* να μετεξελιχθεί σε ομοσπονδία και ιδιαίτερα ως μόρφωμα συνεργατικού ομοσπονδισμού ανάλογο με το πολιτικό σύστημα της Γερμανίας.

Το πρώτο κεφάλαιο της εργασίας αναφέρεται στη θεωρία της ομοσπονδίας γενικά, ποια είναι τα χαρακτηριστικά της και ποιες προϋποθέσεις χρειάζονται ώστε να μπορεί ένα πολιτικό σύστημα να θεωρηθεί ως ομοσπονδία. Το δεύτερο κεφάλαιο ασχολείται με την ανάλυση του συνεχώς εξελισσόμενου, ιδιότυπου μορφώματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο αποτελεί ένα κράμα διακυβερνητικών και υπερεθνικών στοιχείων. Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται το πολιτικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται μια σύγκριση για το αν και κατά πόσο μοιάζουν αυτά τα δύο συστήματα, ποιες είναι οι ομοιότητές τους και σε ποια σημεία διαφέρουν. Στο πέμπτο κεφάλαιο τέλος, καταλήγουμε στο αν και κατά πόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να μετεξελιχθεί σε ομοσπονδία ανάλογη με το γερμανικό πρότυπο και γενικότερα αν είναι πιθανή μια ομοσπονδιακή προοπτική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΣ

I. Η έννοια της ομοσπονδίας

1. **Γενικά** Η έννοια της ομοσπονδίας θα πρέπει να κατανοηθεί ως έννοια αντίθετη αυτής του ενιαίου κράτους (unitary state). Η ευρωπαϊκή παράδοση και οι καταβολές της ομοσπονδιακής ιδέας υπογραμμίζουν ακριβώς την αποκεντρωτική διάσταση της ομοσπονδίας, ως οργανωτικής αρχής, δηλαδή, που επιτρέπει την οργάνωση διαφορετικών εθνικών ομάδων οριζοντίως και καθέτως. Το κύριο χαρακτηριστικό της ομοσπονδίας γράφει ο M. Burgess, είναι ο συνδυασμός της ένωσης με την αυτονομία¹. Η «ενότητα στην ποικιλομορφία» αποτελεί τη θεμελιακή αρχή πάνω στην οποία οικοδομείται η ομοσπονδία.

Οι εννοιολογικές καταβολές του όρου «ομοσπονδισμός» (federalism), παραπέμπουν στη λατινική λέξη foedus, η οποία ερμηνεύεται είτε ως «συνθήκη», είτε ως «πίστη» είτε ως «εμπιστοσύνη»². Αρχικά ο όρος «federal» (ομοσπονδιακός, ομοσπονδία) είχε χρησιμοποιηθεί το δέκατο έβδομο αιώνα στην Αμερική από την Εκκλησία προκειμένου να περιγράψει τη σχέση ανάμεσα στο Θεό³ και στους αποίκους. Από τις αρχές όμως του δέκατου όγδοου αιώνα ο όρος προσέλαβε πολιτικό περιεχόμενο και άρχισε να χρησιμοποιείται για συμφωνίες ανάμεσα σε κράτη. Πάντως, μέχρι το 1787, έτος σύνταξης του συντάγματος των Ηνωμένων Πολιτειών, ο όρος «federal» περιέγραφε μια ενότητα κρατών (league of States) που βασιζόνταν στην καλή πίστη των συμμετεχόντων μελών⁴.

Στα μέσα του δεκάτου ογδού αιώνα, η εμπειρία της Αμερικής από την οικοδόμηση του ομοσπονδιακού συστήματος και οι ιδέες των φεντεραλιστών έφθασαν στην ηπειρωτική Ευρώπη με τη δημοσίευση του έργου του A. de Tocqueville *De la democracie en Amerique*. Μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο και

¹ Βλ. M. Burgess “Federalism and European Union: The Building of Europe 1950-2000”, London, Routledge 2000, σελ. 95-112.

² Βλ. αναλυτικά Δημήτρης Ν. Χρυσόχου, «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης» Αθήνα, Παπαζήση 2003, σελ. 93.

³ Για τη σχέση μεταξύ ομοσπονδίας και θρησκείας βλέπε αναλυτικά Μιχάλης Ι Τσινισιζέλης, «Quo Vadis Europa?» Αθήνα, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις 2001 σελ 97-102.

⁴ Βλ. C.J Friedrich, “Trends of Federalism in Theory and Practice”, New York, Praeger 1968 σελ. 47-58.

τις τραγικές εμπειρίες που άφησε, εκδηλώθηκε έντονο ενδιαφέρον για τις ομοσπονδιακές ιδέες στον ευρωπαϊκό χώρο. Πολλοί θεώρησαν ότι οι ομοσπονδιακές ιδέες παρείχαν τη στρατηγική για την υπέρβαση των προβλημάτων που αντιμετώπιζε η Ευρώπη και για τη διατήρηση της ευρωπαϊκής ηγεμονίας που φάνηκε να απειλείται από τις ΗΠΑ.

Το ρεύμα που υποστηρίζει την ομοσπονδιακή ιδέα αποτελεί πρωταρχικά μια οικουμενική αναζήτηση που προτείνει ένα πρότυπο συλλογικής συνύπαρξης, στηριγμένο στη θεμελιώδη θέση της *ενότητας μέσα από την ποικιλομορφία* (unity within diversity) και στις αρχές της αυτονομίας και της συμμετοχής. Αυτές αναλύονται στις πρακτικές αρχές της ισότιμης συνεργασίας, της συναίνεσης, της διασποράς της εξουσίας, του αλληλοελέγχου και της εξισορρόπησης των κέντρων λήψης πολιτικών αποφάσεων (checks and balances), της ανεκτικότητας και της διαπολιτισμικότητας και τελικά της βιώσιμης συμβίωσης μεταξύ των διαφόρων μορφωμάτων της κοινωνικής ζωής, των λαών και των χωρών όλου του κόσμου⁵.

Ως μέθοδο και πρότυπο κυβέρνησης, η ομοσπονδοποίηση κατανέμει την πολιτική εξουσία ανάμεσα σε κεντρικούς και περιφερειακούς θεσμούς, ο καθένας από τους οποίους ενεργεί εντελώς ανεξάρτητα μέσα στη σφαίρα της δραστηριότητάς του⁶. Αναλυτικότερα και σύμφωνα με τον K. Wheare, ομοσπονδιακό σύστημα κυβέρνησης θεωρείται ότι υπάρχει όταν τα διάφορα επίπεδα εξουσίας συντονίζονται στη δράση τους, αλλά δεν υπόκεινται το ένα στο άλλο στους τομείς της αρμοδιότητάς τους. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση οργανώνεται σύμφωνα με το «ομοσπονδιακό αξίωμα» (federal principle) το οποίο συνιστά μια μέθοδο διάκρισης των εξουσιών σύμφωνα με την οποία η κεντρική και οι περιφερειακές κυβερνήσεις συντονίζονται αλλά είναι ανεξάρτητες στους τομείς των αρμοδιοτήτων τους⁷. Πρέπει να υπάρχει δηλαδή μια συνταγματικά κατοχυρωμένη κατάσταση ισοτιμίας ανάμεσα στους κεντρικούς και περιφερειακούς θεσμούς.

Όπως παρατηρεί ο C.J. Friedrich, « η ομοσπονδοποίηση (federation) συνιστά διαδικασία η οποία επιτρέπει τη γεωγραφική (territorial) κατανομή των εξουσιών στα πλαίσια ενός συντάγματος⁸. Η ομοσπονδία μπορεί, σύμφωνα με τον Friedrich, να

⁵ Βλ. Νίκος Γιάννης, «Ο φεντεραλισμός σε αντίστιξη με τον πολιτισμό της κυριαρχίας», περ. Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης τχ 1 Φθινόπωρο 2002 σελ 98.

⁶ Βλ. M. Hodges "Introduction" στο M. Hodges (επιμ) European Integration, London, Penguin, 1972 σελ. 12-13

⁷ K.C. Wheare, Federal Government, 4^η έκδοση, London, Oxford, University Press, 1967 σελ.35

⁸ C.J Friedrich, Limited Government, A Comparison, Eaglewood Cliffs N. J., 1974, σελ.51.

θεωρηθεί ως «μορφή πολιτικής οργάνωσης κατάλληλη για κοινότητες που η διαφοροποιημένη κατανομή αξιών, συμφερόντων, πεποιθήσεων και παραδόσεων μπορεί καλύτερα να εξυπηρετηθεί με κοινές προσπάθειες που στοχεύουν στην επιδίωξη κοινών στόχων και συμφερόντων με την ταυτόχρονη καλλιέργεια κοινών πεποιθήσεων και παραδόσεων⁹». Από την άποψη αυτή η ομοσπονδία θα πρέπει να θεωρηθεί ως «μια δυναμική διαδικασία παρά ως ένα στατικό πρότυπο».

2.Προϋποθέσεις της ομοσπονδίας. Ορισμένες βασικές προϋποθέσεις είναι απολύτως αναγκαίες για την οικοδόμηση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.

Κατ' αρχάς οι κοινότητες, ενότητες ή πολιτείες (κρατίδια) θα πρέπει να επιθυμούν να βρεθούν κάτω από μια ενιαία ανεξάρτητη κυβέρνηση τουλάχιστο για ορισμένα θέματα. Το θέμα της εγκαθίδρυσης ομοσπονδιακής κυβέρνησης προκύπτει μόνο όταν υπάρχει έκδηλη αυτή η επιθυμία.

Ταυτόχρονα όμως θα πρέπει να επιθυμούν να διατηρήσουν ή να εγκαθιδρύσουν ένα βαθμό ανεξάρτητης διακυβέρνησης για άλλα θέματα. Χωρίς την ύπαρξη αυτής της επιθυμίας, οι κοινότητες ή πολιτείες θα πρέπει να σχηματίσουν ενοποιημένο κράτος (unitary state) και όχι ομόσπονδο κράτος (federal state).

Φυσικά εκτός από την επιθυμία για ένωση και ανεξαρτησία θα πρέπει να συνυπάρχει και η ικανότητα για το σχηματισμό ενός τέτοιου πολιτικού συστήματος. Και η ικανότητα διαμορφώνεται από τις κοινωνικές, πολιτικές, ιστορικές και πολιτιστικές συνθήκες. Αλλά τόσο η επιθυμία όσο και η ικανότητα για το σχεδιασμό ομοσπονδιακής κυβέρνησης εξαρτάται αποφασιστικά από την παρουσία ενός απαραίτητου παράγοντα: την ομοιότητα των κοινωνικών και ιδιαίτερα των πολιτικών θεσμών. Ουδέποτε προέκυψε επιθυμία για συγκρότηση ομοσπονδίας ανάμεσα σε μονάδες (περιφέρειες κλπ) με διαφορετικούς πολιτικούς θεσμούς. Η ομοιότητα των πολιτικών θεσμών αποτελεί μια εξαιρετικά σημαντική προϋπόθεση.

Βεβαίως και μετά τη συγκρότηση της ομοσπονδίας προβλέπεται ότι οι ομάδες που τη συγκροτούν θα πρέπει να έχουν το ίδιο πολιτικό – θεσμικό σύστημα. Σε κάθε περίπτωση γράφει ο K Wheare, η ομοσπονδία απαιτεί μορφές πολιτικού συστήματος που έχουν τα χαρακτηριστικά του «ελεύθερου δημοκρατικού συστήματος¹⁰ και διακυβέρνησης. Είναι αδύνατη δηλαδή η βιωσιμότητα μιας ομοσπονδίας που συγκροτείται από αυταρχικά ή δικτατορικά συστήματα.

⁹ ο.π. σελ 53-57.

Η επίτευξη της εύθραυστης σχέσης μεταξύ αυτοδιοίκησης και συνδιάθεσης αποτελεί ίσως τον πιο ισχυρό καταλύτη για την επίτευξη μιας συνολικής ομοσπονδιακής συνοχής, η οποία με τη σειρά της είναι προϋπόθεση για την επιβίωση των ομοσπονδιακών συστημάτων στο πέρασμα του χρόνου. Εξάλλου, η αντιπροσώπευση του λαού είτε ως σύνολο (ενιαίος δήμος), είτε ως μέρη (συστατικοί δήμοι), αποτελεί πρωταρχικό στόχο της ομοσπονδίας. Συνεπώς ο «λαός» μπορεί να εκληφθεί με ένα διττό τρόπο: είτε ως ενωμένος, είτε ως διαιρεμένος. Πρόκειται λοιπόν για ένα δυϊσμό απαραίτητο για την επιβίωση της ομοσπονδίας αφού και στις δύο περιπτώσεις, οι κεντρικοί θεσμοί καλούνται να υπηρετήσουν τα συμφέροντα του ομοσπονδιακού δήμου ως ένα ενιαίο σύνολο πολιτών, το οποίο αποτελεί τη νομιμοποιητική βάση της ομοσπονδίας¹¹.

Η συγκρότηση της ομοσπονδίας μπορεί δηλαδή να γίνει μόνο στο μέτρο που οι μονάδες που θέλουν να τη συγκροτήσουν στοχεύουν στην επίτευξη ενός βαθμού ενότητας αλλά και ταυτόχρονα στη διατήρηση ενός υψηλού βαθμού αυτονομίας, ποικιλομορφίας, ανεξαρτησίας, στη διατήρηση δηλαδή ξεχωριστής ταυτότητας¹².

Τελικά, στόχος του ενοποιητικού εγχειρήματος δεν είναι η οικοδόμηση ενός εθνικού κράτους αλλά ενός πολιτικού μορφώματος ομοσπονδιακής μορφής. Η απαιτούμενη ενότητα (unity), οικοδομείται στη βάση των κοινών αξιών, όπως αυτές διατυπώνονται στα Συντάγματα¹³. Στις παραδοσιακές πολιτικές αξίες της δημοκρατίας, της ισοπολιτείας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προστίθενται οι ομοσπονδιακές αξίες της αυτονομίας και της συμμετοχής των συστατικών μερών της ομοσπονδίας στη διαμόρφωση του κοινού πεπρωμένου.

Το ομοσπονδιακό σύστημα συνιστά συνεπώς από τη φύση του έκφραση της δημοκρατίας και συνδέεται με την έννοια της συνταγματικής περιορισμένης κυβέρνησης (constitutional limited government). Απόπειρες συνδυασμού αυταρχικής και ομοσπονδιακής διακυβέρνησης έγιναν στο παρελθόν χωρίς όμως πρακτικά αποτελέσματα βιωσιμότητας. Οι περιπτώσεις της Σοβιετικής Ένωσης, της Γιουγκοσλαβίας¹⁴ και της Τσεχοσλοβακίας είναι οι περισσότερο χαρακτηριστικές.

¹⁰ K.C. Wheare, *Federal Government ...* ο.π. σελ.67

¹¹ Δημήτρης Ν. Χρυσόχου, «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης» ...ο.π. σελ. 94-96

¹² Βλ. Π.Κ. Ιωακειμίδης, «Το μέλλον της Ευρώπης, η προοπτική της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας και η Ελλάδα» Αθήνα, Σιδέρης 2000, σελ. 17.

¹³ Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης» Αθήνα, Σάκκουλα 1999 σελ. 253.

¹⁴ Σχετικά βλέπε...R Lukic and A. Lynch, "Europe from the Balkans to the Eural, The Disintegration of the Yugoslavia and the Soviet Union" Stocholm, Sipri 2000

Τα βασικά θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά που συγκροτούν τον δημοκρατικό χαρακτήρα της ομοσπονδίας μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:¹⁵

- Δημοκρατία-οι κεντρικοί καθώς και οι περιφερειακοί θεσμοί των μονάδων που συγκροτούν την ομοσπονδία θα πρέπει να είναι δημοκρατικοί.
- Κράτος Δικαίου-οι κανόνες δικαίου προσδιορίζουν τις σχέσεις ανάμεσα στην κεντρική εξουσία και επί μέρους μονάδες. Το δίκαιο όμως της ομοσπονδιακής ένωσης υπερέχει έναντι του δικαίου των επί μέρους μονάδων (κρατών, πολιτειών κλπ).
- Εφαρμογή του δικαίου-το δίκαιο εφαρμόζεται ομοιόμορφα σε όλα τα μέλη της ομοσπονδίας καθώς και στους πολίτες της. Για το σκοπό αυτό υπάρχουν και λειτουργούν ανεξάρτητοι θεσμοί.
- Ανεξάρτητοι νομοθετικοί θεσμοί-οι κεντρικοί νομοθετικοί θεσμοί έχουν εξουσίες που είναι ανεξάρτητες από τους θεσμούς των επί μέρους μονάδων. Η νομοθεσία που παράγουν δεν υπόκειται στην επικύρωση από τα νομοθετικά σώματα των επί μέρους μονάδων.
- Συνταγματικά προσδιορισμένη κατανομή εξουσιών, αρμοδιοτήτων και ευθυνών-η σαφής κατανομή των εξουσιών και αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κεντρική και τις επί μέρους κυβερνήσεις στα πλαίσια ενός συνταγματικού κειμένου συνιστά βασικό θεσμικό στοιχείο του ομοσπονδιακού συστήματος.

II. Οργάνωση και λειτουργία.

Ας δούμε όμως πιο αναλυτικά πώς οργανώνεται και λειτουργεί ένα ομοσπονδιακό κράτος.

Υπάρχουν δύο επίπεδα στα οποία θα πρέπει να εστιάσουμε την ανάλυσή μας¹⁶:

1. Στο επίπεδο των αρμοδιοτήτων.

Ο λαός ενός ομοσπονδιακού κράτους συντίθεται από τα άτομα που έχουν την ιθαγένεια που μόνο αυτό χορηγεί, χωρίς βέβαια να αποκλείεται η παράλληλη απονομή ιθαγένειας από τα ομόσπονδα κράτη, πάντοτε όμως δυνάμει της εσωτερικής έννομης τάξης του ομοσπονδιακού κράτους. Το στοιχείο της επικράτειας οροθετείται σε σχέση με την ιθαγένεια καθώς η θεσμοθέτηση μιας ομοσπονδιακής ιθαγένειας συνεπάγεται την ύπαρξη ενός ομοσπονδιακού εδάφους.

¹⁵ Παναγιώτης Κ. Ιωακειμίδης, «Το μέλλον της Ευρώπης...ο.π. σελ.19

¹⁶ St. Woodward, “The simple guide to the Federal Idea” (www.eurplace.org/federal/).

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην ικανότητα αυτοοργάνωσης και αυτοκυριαρχίας, η κατοχή της οποίας ισοδυναμεί με την καθεαυτή ύπαρξη του κράτους απλής ή ομοσπονδιακής μορφής. Ωστόσο, η έννοια του ομοσπονδιακού κράτους δεν είναι ασυμβίβαστη με την αυτονομία των κρατών-μελών του, που διασφαλίζει υπέρ αυτών το μονοπώλιο συντακτικής εξουσίας, την οποία μπορεί να ασκήσει κατά βούληση υπό την επιφύλαξη του ομοσπονδιακού συντάγματος.

Σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα δηλαδή, ούτε οι ομοσπονδιακές (κεντρικές) ούτε και οι συστατικές μονάδες διακυβέρνησης υπόκεινται η μία στην άλλη¹⁷. Το σημαντικό στοιχείο εδώ δεν αφορά τη δημιουργία άμεσων ή οργανικών δεσμών ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης αλλά τη δημιουργία συγκεκριμένων και προσβάσιμων διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών θεσμών.

Αντίθετα, η εξωτερική κυριαρχία ανατίθεται εξ' ολοκλήρου, στο ομοσπονδιακό κράτος. Η κατάσταση αυτή έχει ως αποτέλεσμα αφ' ενός την απώλεια της διεθνούς προσωπικότητας των κρατών μελών και την υποκατάστασή τους στις διεθνείς σχέσεις από τις ομοσπονδιακές αρχές και, αφ' ετέρου τη σύσταση κοινής άμυνας που μπορεί να βασίζεται σε στρατεύματα των ομόσπονδων πολιτειών, η διοίκηση των οποίων όμως υπάγεται στην αρμοδιότητα του ομοσπονδιακού κράτους.

Εκτός από την εξωτερική πολιτική και την άμυνα, η μεταβίβαση της αρμοδιότητας έκδοσης κοινού νομίσματος γίνεται διαρκώς απαραίτητη στην πράξη, προκειμένου να διασφαλισθεί ένα minimum ενότητας του ομοσπονδιακού κράτους. Η συνεχώς αυξανόμενη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων καθορισμού και άσκησης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής υπακούει σε μια νέα σύλληψη που σχετίζεται λιγότερο με συνταγματικούς ή νομικούς και περισσότερο με χρηματοδοτικούς λόγους, του ομοσπονδιακού φαινομένου, κατά το μέτρο που δεν συγκροτείται πλέον υπό όρους συνύπαρξης και ιεράρχησης των αρχών μεταξύ των οποίων κατανέμονται οι αρμοδιότητες, αλλά αποβλέπει στην επεξεργασία κοινών δράσεων, ανάλογα με τα καθήκοντα και τα μέσα που αντιστοιχούν στην ίδια τη φύση τους. Η πλέον χαρακτηριστική εκδήλωση της εν λόγω νέας σύλληψης του ομοσπονδιακού φαινομένου ως «cooperative federalism» ή στην ελληνική «συνεργατικής ομοσπονδίας» είναι η εγκαθίδρυση συστήματος αναδιανομής των πόρων μέσω των

¹⁷ King P., "Federation and Representation" in M. Burgess and A-G Gagnon (eds) Comparative Federalism and Federation, New York: Harvester Wheatsheaf 1993 σελ. 96.

ομοσπονδιακών τάσεων¹⁸. Βέβαια, ο όρος αυτός δεν εξαντλείται στο δημοσιονομικό μέρος ενός πολιτικού συστήματος, αλλά αναφέρεται γενικότερα σε μια διαδικασία σύμπραξης μεταξύ διαφορετικών θεσμών και επιπέδων διακυβέρνησης για την επίτευξη κοινών στόχων. Συγκεκριμένα, η συνεργασία μεταξύ κέντρου και περιφέρειας (Ομοσπονδίας και Κρατιδίων στην περίπτωση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του συνεργατικού ομοσπονδισμού.

Τέλος, η συγκριτική επισκόπηση των ομοσπονδιακών συνταγμάτων αφήνει να φανεί ότι μεταξύ των ομοσπονδιακών αρμοδιοτήτων, εκτός από την ενιαία άμυνα, ενιαία εξωτερική πολιτική, ενιαίο νόμισμα (με τη συναφή ρύθμιση θεμάτων όπως ο οικονομικός προγραμματισμός και η εξουσία επιβολής φόρων), συγκαταλέγεται επίσης η ρύθμιση των θεμελιωδών ελευθεριών, των μεταφορών, των επικοινωνιών κλπ. Η σχετική δοσολογία είναι ζήτημα ιστορικών, πολιτικών και οικονομικών συνθηκών και δεν υπακούει σε γενικά κριτήρια και μεθοδεύσεις. Σε κάθε όμως περίπτωση, η κατανομή των αρμοδιοτήτων πρέπει να διασφαλίζει ένα minimum «πραγματικών αρμοδιοτήτων στα κράτη-μέλη, διαφορετικά πρόκειται μόνο για κατ' όνομα ομοσπονδιακό κράτος.

2. Στο επίπεδο των εξουσιών.

Πέρα από το επίπεδο των αρμοδιοτήτων και στο επίπεδο των εξουσιών πρέπει να υπάρχουν κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και γνωρίσματα, ώστε να μπορούμε να μιλάμε για ομοσπονδιακό κράτος.

Υπάρχουν τρία βασικά όργανα-το ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (Βουλή), η Κυβέρνηση και το Συνταγματικό Δικαστήριο-τα οποία, με τις εξουσίες που διαθέτουν, συνθέτουν το αναγκαίο οργανωτικό πλαίσιο ενός ομοσπονδιακού συστήματος.

Κατ' αρχάς η ομοσπονδιακή Βουλή συνιστά το πλέον πρότυπο ομοσπονδιακό όργανο. Η διπλή σύνθεσή της, Άνω και Κάτω Βουλή, αποβλέπει να διασφαλίσει τη συμφυή ιδιοσυστασία της ομοσπονδίας: την ισορροπία μεταξύ κεντρικών και

¹⁸ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος, « Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Ομόσπονδο Κράτος» Πάντειο Πανεπιστήμιο «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθετική θεώρηση» Θ. Χριστοδουλίδης Κ. Στεφάνου (επιμ), Αθήνα, Σιδέρης 1993 σελ 28.

περιφερειακών απαιτήσεων. Η ανυπαρξία σχημάτων που να επιτρέπουν την επίτευξη της θεμελιώδους αυτής ισορροπίας οδηγεί στην επανεμφάνιση του ενιαίου κράτους. Για το λόγο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία ο τρόπος που οργανώνεται και λειτουργεί το ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο¹⁹.

Η ανάγκη προστασίας των ομόσπονδων κρατών επιβάλλει την ισότιμη συμμετοχή των αντιπροσώπων τους στο σχηματισμό και άσκηση του συνόλου των ομοσπονδιακών εξουσιών. Διαφορετικά, η πολυπόθητη αυτονομία και κατ' επέκταση αυτή καθεαυτή η ύπαρξή τους ως ξεχωριστών κρατικών οντοτήτων υπόκειται στις ιδιοτροπίες των κεντρικών οργάνων, οι οποίες, υπό το πρόσχημα της αποτελεσματικότερης διαχείρισης όχι μόνο των γενικών αλλά και των τοπικών υποθέσεων, δεν αποκλείεται να οδηγηθούν στην κατάργηση των τελευταίων. Κατά συνέπεια, ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας της Άνω και Κάτω Βουλής, ως αυθεντικών εγγυητών και εκφραστών των επί μέρους κρατικών συμφερόντων, αποτέλεσε και αποτελεί θέμα διαρκών ερευνών και αναζητήσεων, οι οποίες, φύσει, επεκτάθηκαν και στη διαμόρφωση της αμοιβαίας θέσης των δύο σωμάτων στο γενικό πολιτικό σύστημα.

Ο συνδυασμός των αρχών της ίσης αντιπροσώπευσης, αρχή υπαγορευόμενη από την ισότητα των ομόσπονδων κρατών και της αναλογικής αντιπροσώπευσης, αρχή διασφαλίζουσα την ισόβαρη συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση της έννοιας του γενικού ομοσπονδιακού συμφέροντος, ταυτίστηκε ευθύς εξ αρχής με την ιδιάζουσα μορφή της ομοσπονδίας. Ωστόσο, η αρχή της ίσης αντιπροσώπευσης δεν αποκλείει, εν μέρει, να αντισταθμιστεί από την αρχή της αναλογικής αντιπροσώπευσης όπως συμβαίνει στο γερμανικό ομοσπονδιακό υπόδειγμα.

Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, χωρίς να παρουσιάζει ιδιαίτερη πρωτοτυπία ακολουθεί συνήθως έναν από τους δυνατούς τύπους των δημοκρατικών κυβερνητικών συστημάτων των ΗΠΑ ή της Γερμανίας. Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ισχύει το προεδρικό σύστημα, σύμφωνα με το οποίο ο Πρόεδρος, παρ' όλη την εμπιστοσύνη που απολαμβάνει από τους ομοσπονδιακούς θεσμούς και κυρίως από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, συγκεντρώνει το σύνολο των κυβερνητικών εξουσιών, οι οποίες ασκούνται υπ' ονόματί του και υπό την πλήρη ευθύνη του. Εκλεγμένος από το λαό, ασκεί τις εξουσίες του καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας του υπό τον στενό έλεγχο των υπόλοιπων ομοσπονδιακών οργάνων, ο πολιτικός έλεγχος

¹⁹ Ο.π.σελ.38.

των οποίων δεν περιέχει δυνατότητα ανατροπής. Στη Γερμανία ισχύει το κλασικό κοινοβουλευτικό σύστημα, υπό την έννοια ότι ο σχηματισμός της κυβέρνησης προϋποθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής με όλες τις παρεπόμενες συνέπειες που η κατάσταση αυτή εμπερικλείει. Η ανάγκη ισχυρής κεντρικής κυβέρνησης που θα εκφράζει ενοποιητικά και αντιπροσωπευτικά το σύνολο των ομοσπονδιακών πολιτών και των ομοσπονδιακών κρατών, συμβαδίζει έτσι με τις γνωστές μορφές διακυβέρνησης, υπό την επιφύλαξη διαρκών επί μέρους βελτιώσεων, στο εσωτερικό του συστήματος.

Τέλος, ως προς τα ομοσπονδιακά συνταγματικά δικαστήρια, πρέπει να τονιστεί η θεμελιώδης αποστολή τους, που συνίσταται στην διασφάλιση της από το ομοσπονδιακό Σύνταγμα πραγματοποιούμενης κατανομής αρμοδιοτήτων και εξουσιών μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των ομοσπονδιακών κρατών. Επομένως, έργο τους είναι η επίλυση των διαφορών που αφορούν την έκδοση αντισυνταγματικών νόμων από το ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο ή τα ομόσπονδα Κοινοβούλια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ.

ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ.

I. Θεωρίες Ολοκλήρωσης.

Στα πλαίσια της συζήτησης για τους θεσμούς και την Ευρωπαϊκή Ένωση, ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι η ολοκλήρωση αποτελεί μέθοδο και εργαλείο που διευκολύνει την προσέγγιση ενός ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού υποδείγματος και της, σε ένα βαθμό, υπέρβασης του εθνικού κράτους ως ολότητας. Κατά ορισμένους άλλους, αντίθετα, η πορεία της ολοκλήρωσης είναι ένα σχέδιο διακρατικής συνεργασίας που πρωτίστως οφείλει να εξασφαλίσει την επιβίωση του εθνικού κράτους σε συνθήκες διεθνοποίησης και αυξανόμενης αλληλεξάρτησης.

Είναι φανερό ότι εκείνες οι θεωρίες που υποστηρίζουν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αποτέλεσμα της μη ικανότητας του εθνικού κράτους να ανταποκριθεί στα σύγχρονα προβλήματα εκτιμούν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να οδηγήσει στην υπέρβαση του κυρίαρχου, τουλάχιστον ακόμα, εθνικού κράτους και να συνταχθεί σε μια ολοκλήρωση ομοσπονδιακού χαρακτήρα. Αντίθετα, εκείνες οι θεωρίες που πιστεύουν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διαμορφώνει μια αποτελεσματική λύση των εθνικών κρατών για την επιβίωσή τους, ότι αυτή είναι προϊόν και παράγωγο του εθνικού κράτους που θα επιβιώνει σε ανοικτό ορίζοντα, αντιμετωπίζουν με τρόπο αρνητικό εκείνες τις στρατηγικές που προσανατολίζονται στην υπέρβαση του εθνικού κράτους, όπως επίσης και κάθε λύση που οδηγεί στην κατάλυση της κυριαρχίας του, έστω και αν αυτή περικλείει μια μη συγκεντρωτική αλλά ομοσπονδιακή παραλλαγή ανάπτυξης για την Ευρωπαϊκή Ένωση²⁰.

Ας επιχειρήσουμε όμως να μελετήσουμε το θεσμικό μόρφωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκινώντας από τη στιγμή της δημιουργίας του.

II. Οι ομοσπονδιακές διαστάσεις της ΕΕ.

Η απαρχή για την οικοδόμηση της ομοσπονδιακής Ευρώπης θα μπορούσε να εξυρευθεί ήδη από την έναρξη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η διακήρυξη Σούμαν της 9^{ης} Μαΐου 1950 που κατά κάποιο τρόπο συνιστά τη

ληξιαρχική πράξη γέννησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης με τη σύσταση της ΕΚΑΧ, «θα θέσει τις πρώτες συγκεκριμένες βάσεις μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας απαραίτητες για τη διατήρηση της ειρήνης».

Η ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Συνθήκη ΕΟΚ /Ρώμης 1957) χρησιμοποίησε τη φράση «διαρκώς στενότερη ένωση ανάμεσα στους ευρωπαϊκούς λαούς» για να περιγράψει τη διαδικασία ενοποίησης που έθετε σε κίνηση με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Ανάλογα, η Συνθήκη της ΕΕ ρητά τόνισε ότι η σύσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης «ανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης²¹»

Φυσικά η φράση αυτή (στενότερη ένωση) εμφανίζεται να στερείται κάποιου αξιολογικού χαρακτήρα αναφορικά με την ομοσπονδιακή διάσταση της Ευρώπης. Άλλωστε, ήδη από τη δημιουργία της ΕΚΑΧ οι όποιες προσπάθειες μετεξέλιξης της Ευρώπης σε ομοσπονδία απέτυχαν αμέσως προσκρούοντας στην άρνηση των κρατών-μελών να εκχωρήσουν τέτοιου τύπου αρμοδιότητες στην Κοινότητα/Ένωση.

Συγκεκριμένα, από το 1950 και μετά ο όρος ομοσπονδία δε χρησιμοποιείται σε κανένα επίσημο έγγραφο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Εξάλλου, οι απόπειρες ομοσπονδίωσης της Ευρώπης της περιόδου 1952-1954 δηλαδή η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα και το σχέδιο συνθήκης για την Ευρωπαϊκή (Πολιτική) Κοινότητα, αποδείχθηκαν εξαιρετικά φιλόδοξα για την εποχή τους και απέτυχαν²². Είναι όμως ιδιαίτερα σημαντικό και ενδεικτικό ότι τα δύο βασικά κείμενα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η έκθεση Tindmans (1975) και το σχέδιο συνθήκης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1984) συντάχθηκαν από διακεκριμένους οπαδούς της ομοσπονδιακής προσέγγισης (federalists), τον L. Tindemans και τον A. Spinelli, ενώ οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες για την προώθηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προήλθαν από πολιτικούς ηγέτες, εκφραστές, οπαδούς ή υποστηρικτές της «ομοσπονδιακής προοπτικής» της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Genscher, Colombo, Kohl, Mitterrand, κ.α.).

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη που υπογράφηκε από τα κράτη-μέλη της τότε ΕΟΚ στις 17 και 18 Φεβρουαρίου 1986 έδωσε μια νέα σημαντική ώθηση στη διαδικασία

²⁰ Βλ. Γιώργος Καπόπουλος «Η μεγάλη πορεία προς την ομοσπονδία» στο Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (επιμ.) «Οι θεσμικές διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μετά-Μάαστριχτ εποχή» Αθήνα, Σάκκουλα 1995 σελ. 98.

²¹ Άρθρο 1 ΣΕΕ.

²² Βλ. Κ. Στεφάνου...ο.π. σελ.235

της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης²³. Αυτό επιτεύχθηκε αφενός με την ενίσχυση της βάσης της Συνθήκης για την ανάπτυξη δράσης στον τομέα της πολιτικής, ιδίως όσον αφορά τον στόχο της δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς, για την υλοποίηση του οποίου τέθηκε καταληκτική ημερομηνία. Αφετέρου, νέα ώθηση στη διαδικασία ολοκλήρωσης δόθηκε με την ενίσχυση του κοινοτικού θεσμικού συστήματος, και ιδίως με την ενίσχυση της ικανότητας του Συμβουλίου Υπουργών να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία και με την αύξηση των νομοθετικών εξουσιών που αναγνωρίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το μεγαλύτερο όμως βήμα για την Πολιτική Ένωση της Ευρώπης και ως εκ τούτου και για την ομοσπονδιακή προοπτική της έγινε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992). Μολονότι η λεκτική αναφορά στον «ομοσπονδιακό χαρακτήρα της Ένωσης» που είχε αρχικά περιληφθεί στα αρχικά στάδια της Συνθήκης τελικώς διεγράφη, σημαντικό μέρος των ρυθμίσεων εμπνέεται και εκφράζει την ομοσπονδιακή λογική και φιλοσοφία. Έτσι, από την οπτική της ομοσπονδιακής προσέγγισης, το σύνολο των ρυθμίσεων που συμβάλλουν στην ενίσχυση ή διεύρυνση του πεδίου της υπερεθνικότητας-όπως την αναλύσαμε παραπάνω-συνιστούν ταυτόχρονα και υποβοηθητικά στοιχεία της ομοσπονδιακής διάστασης της Συνθήκης, αν και «υπερεθνικότητα» και «ομοσπονδοποίηση» δεν ταυτίζονται.

Η αντίληψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ή ότι μπορεί με βάση τη Συνθήκη να αναπτυχθεί σε ομοσπονδιακό σύστημα απόκτησε, μετά την υπογραφή της Συνθήκης, ευρύτερη αποδοχή όχι μόνο ανάμεσα στις πολιτικές elites αλλά και σε ευρύτερες κοινωνικές ομάδες. Ακόμη και πολιτικές ηγεσίες που είχαν αρχικά σε επίπεδο ρητορικής προβάλλει τη Συνθήκη ως «ήττα της ομοσπονδιακής αντίληψης» (ηγεσίες Βρετανίας, Δανίας, Πορτογαλίας), αποδέχτηκαν ότι η δυναμική που περιέκλειε η Συνθήκη ανταποκρίνεται εξελικτικά στην ομοσπονδιακή προοπτική.

Ως μέσον για την «οριοθέτηση» αναδείχτηκε η αρχή της επικουρικότητας (subsidiarity). Η ενσωμάτωση της αρχής στη Συνθήκη, ως νομικά δεσμευτική ρύθμιση-η ρύθμιση μπορεί να ερμηνευθεί ως πράξη δηλωτική της ομοσπονδιακής προοπτικής της Ένωσης-προσέφερε τη δυνατότητα χρησιμοποίησής της ως «μέσου» για τον προσδιορισμό των ορίων δράσης της Κοινότητας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (26-27 Ιουνίου 1992) τόνισε στα πλαίσια αυτά ότι «η αυστηρή

²³ Βλ. Jean-Louis Quermone «Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Αθήνα, Παπαζήση 2005, σελ 42.

εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας από όλα τα θεσμικά όργανα αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη της Ένωσης τα προσεχή χρόνια²⁴

Από διαδικαστικής πλευράς έγινε αποδεκτό ότι η εφαρμογή της αρχής θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα για όλα τα κοινοτικά όργανα, χωρίς όμως να ανατρέπεται η θεσμική ισορροπία ή να επηρεάζονται οι εξουσίες των οργάνων και ιδιαίτερα το «δικαίωμα πρωτοβουλίας» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για το σκοπό αυτόν, η Επιτροπή και το Συμβούλιο καθόρισαν διαδικαστικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή της αρχής στα πλαίσια της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής. Η Επιτροπή ειδικότερα θα υποβάλλει στο μέλλον «προτάσεις πολιτικής» μόνο εφόσον συμβιβάζονται με την αρχή της επικουρικότητας και αφού θα έχει διαβουλευθεί με όλα τα κράτη-μέλη για περιπτώσεις που θα το κρίνει χρήσιμο.

Η αρχή της επικουρικότητας της ΕΕ αποτελεί το επισφράγισμα ότι η Κοινότητα, ως συνολική οντότητα, θα ενεργήσει ανά πασα στιγμή όταν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν επιτυγχάνονται επαρκώς από τα κράτη-μέλη. Παρόλο που αφήνει στα κράτη-μέλη την πρωτοβουλία για ανάληψη δράσης-κάτι που δεν αντιδιαστέλλεται τις αρχές ενός ομοσπονδιακού κράτους όπου οι περιφερειακές αρχές έχουν τη δική τους αυτονομία-έχει τη δυνατότητα να ενεργήσει η ίδια όταν οι στόχοι των μελών της δεν επιτυγχάνονται.

Εξάλλου, με την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας που θεσπίστηκε με την ίδια Συνθήκη, η Ευρωπαϊκή Ένωση έκανε ένα ακόμα βήμα προς την ομοσπονδιακή προοπτική της καθώς, όπως είδαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο η ιθαγένεια αποτελεί απαραίτητο συστατικό ενός ομοσπονδιακού κράτους.

Με τη Συνθήκη αυτή που μπορεί να ειπωθεί και ως ιδρυτική, καθώς ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Ένωση²⁵, η Κοινότητα θεσπίζει νέες νομοθετικές διαδικασίες (με σημαντικότερη αυτή της συναπόφασης) που εμπλέκουν περισσότερο τους υπερεθνικούς θεσμούς στη διαδικασία λήψης αποφάσεων εις βάρος των διακυβερνητικών. Ιδρύει νέες πολιτικές με κυρίαρχη αυτή της ΟΝΕ, βάση της οποίας ξεκινά μια νέα εποχή στην ιστορία των κρατών μελών της Ένωσης που πλέον έχουν κοινό νόμισμα. Για πρώτη φορά επίσης μπορούμε να μιλάμε για κοινή εξωτερική πολιτική καθώς τα κράτη-μέλη καθορίζουν και εφαρμόζουν «μια κοινή εξωτερική

²⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, Συμπεράσματα της Προεδρίας, SN 3321/1/92.

²⁵ Βλ. Neill Nugent «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Αθήνα, Σαββάλας 2004 σελ. 132.

πολιτική και πολιτική ασφαλείας» ενώ θεσπίζονται μια σειρά από τομείς δράσης όπου έπρεπε να θεωρούνται από τα κράτη ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος²⁶.

Ακολούθησε η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 η οποία αν και δεν ήταν τόσο «μεγαλόπνοη» όσο και οι προκάτοχές της, ασχολήθηκε με την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την επέκταση της δημοκρατικής βάσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων²⁷. Για πρώτη φορά θεσπίστηκε η δυνατότητα στενότερης συνεργασίας μιας πλειοψηφίας κρατών στους κόλπους της Ένωσης εφόσον το επιθυμούν, πέραν αυτού όμως ήταν πρόδηλη η έλλειψη πολιτικής βούλησης εκ μέρους των κρατών για κάποιο ουσιαστικό μέτρο εμβάθυνσης. Η συνθήκη του Άμστερνταμ, μολονότι απογοήτευσε εκείνους που προσδοκούσαν μεγαλύτερες μεταρρυθμίσεις προς μια ομοσπονδιακή λογική, συνέβαλε παρ' όλα αυτά στην ανανέωση της πορείας προς την ολοκλήρωση, μετά την επιφυλακτικότητα που ακολούθησε το δημοψήφισμα στη Δανία το 1992, και σηματοδότησε την αλλαγή της στάσης του Ηνωμένου Βασιλείου που εξέφρασε την επιθυμία να ενσωματωθεί περισσότερο στην ΕΕ.

Η Συνθήκη της Νίκαιας το 2001 υπήρξε και αυτή κατά κύριο λόγο μια διαχειριστική συνθήκη η οποία παρέπεμψε σε νέα προθεσμία, δηλαδή στο 2004, τη ρύθμιση του πολιτικού καθεστώτος της Ένωσης. Με τη Συνταγματική Συνθήκη του 2004 τέλος, θεσπίστηκε για πρώτη φορά «ένα Σύνταγμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση²⁸» και παρότι δεν τέθηκε σε εφαρμογή καθώς απορρίφθηκε από τα αποτελέσματα δημοψηφισμάτων κρατών-μελών, σηματοδοτεί μαζί με την ΟΝΕ τη μεγαλύτερη προσπάθεια για μια ουσιαστική πολιτική Ένωση των λαών της Ευρώπης.

Εξάλλου, ως προς τις λειτουργίες της, η ευρωπαϊκή κοινότητα κρατών γνώρισε μια συνεχή διεύρυνση. Ξεκίνησε με τη ρύθμιση της βιομηχανίας άνθρακα και χάλυβα, καθώς και με τη δημιουργία τελωνειακής ένωσης. Με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, προστέθηκαν επιλεγμένοι τομείς οικονομικής και πολιτικής σημασίας, όπως το εμπόριο, οι μεταφορές και οι επικοινωνίες, κυρίως όμως ο νευραλγικός και πλήρης σκανδάλων τομέας της αγροτικής πολιτικής. Η δημιουργία της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς, αλλά και η διεύρυνση με ένα μικρό αριθμό ανεπτυγμένων κρατών μελών στην ευρωπαϊκή περιφέρεια έκανε αναγκαία την ανάπτυξη μιας τοπικής διαρθρωτικής πολιτικής από την οποία στην Ομοσπονδιακή

²⁶ Π. Ρουμेलιώτης «Το αύριο της Ευρώπης» Αθήνα Νέα Σύνορα-Λιβάνη 1992. σελ 263-264.

²⁷ Βλ γενικά Π.Κ. Ιωακειμίδης, «Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;» Αθήνα, Θεμέλιο 1998.

Δημοκρατία επωφελήθηκαν ακόμα και οι λεγόμενες περιοχές στο περιθώριο των ζωνών κατά μήκος των ενδογερμανικών συνόρων προς την πλευρά της Γερμανικής Λαϊκής Δημοκρατίας.

Ενώ η ευρωπαϊκή συνεργασία στον ευρύ τομέα της πολιτικής οικονομίας έχει προωθηθεί κατά πολύ, καταβάλλονται σήμερα προσπάθειες για την επίτευξη συντονισμού στους τομείς της εσωτερικής πολιτικής και της δικαιοσύνης καθώς επίσης στην εξωτερική πολιτική και την ασφάλεια. Οι προσπάθειες αυτές δε στέφονται πάντα με επιτυχία όπως έδειξαν οι πρωτοβουλίες που ανέλαβε η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη διένεξη στα Βαλκάνια για την αποκατάσταση της ειρήνης. Ένας ανώτατος αξιωματούχος, που εκπροσωπεί την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας, θέση που καθιερώθηκε για πρώτη φορά το έτος 1999, έχει ως έργο του την προώθηση των προσπαθειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για συντονισμό και ολοκλήρωση σ' αυτούς τους πολιτικούς τομείς. Εξάλλου, οι προσπάθειες για θέσπιση Ευρωπαϊκού Συντάγματος μετά τα αρνητικά αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων σε αρκετά κράτη-μέλη δεν ευόδωσαν, αποκαλύπτοντας έτσι τη σημερινή αδυναμία της Κοινότητας να μετεξελιχθεί σε ένα σύστημα πλήρους ομοσπονδιακής μορφής.

Σε όλη αυτή την πορεία της, η Κοινότητα, παρά τις δυσκολίες και τις ματαιώσεις που συχνά γνώρισε από τα κράτη-μέλη που δεν είχαν τη διάθεση να αποχωριστούν τις κυρίαρχες εξουσίες τους για χάρη μιας υπερεθνικής-ομοσπονδιακά δομημένης Ευρώπης, κατάφερε να μετεξελιχθεί από ένα σύστημα διαχείρισης της οικονομικής αλληλεξάρτησης σε ένα πολιτικό σύστημα ικανό να παράγει δημόσια δεσμευτικές αποφάσεις και να κατανέμει αξίες στην ευρωπαϊκή κοινωνία.

Τίθεται εδώ το ερώτημα: *Σήμερα, τι μόρφωμα συνιστά από θεσμικής άποψης η Ευρωπαϊκή Ένωση;* Η απάντηση είναι πως αποτελεί ένα σύνθετο υβριδικό φαινόμενο υπερεθνικών και διακυβερνητικών στοιχείων που τείνουν προς την ομοσπονδία χωρίς όμως να υπάρχει και μια προκαθορισμένη τελεολογία ως προς τον καταληκτικό χαρακτήρα της Ένωσης. Όπως γράφει ο M. Burgess, η «Ένωση έχει αρκετά θεσμικά στοιχεία και χαρακτηριστικά στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής μιας εμπεδωμένης ομοσπονδίας.²⁹» Ως τέτοια αναφέρονται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (ΔΕΚ), το άμεσα εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων (συναπόφαση κλπ), καθώς και οι αρχές της υπεροχής

²⁸ www.europa.eu.int/

και της άμεσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, της επικουρικότητας, οι ρυθμίσεις για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια (citizenship) κ.α. Βεβαίως τα κράτη-μέλη παραμένουν κυρίαρχοι των Συνθηκών. Το όλο αυτό σύστημα, το τόσο μοναδικό και ιδιαίτερο, θα μπορούσε να περιγραφεί απλά ως «κοινοτικό σύστημα».

Το «κοινοτικό σύστημα» έχει ως θεμελιώδη θεσμικά χαρακτηριστικά την κεντρική θέση των υπερεθνικών θεσμών και ιδιαίτερα τη θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Commission) με το αποκλειστικό «δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας» (exclusive right of initiative) καθώς και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του ΔΕΚ. Το πλέγμα αυτό των θεσμών συνυπάρχει με τα διακυβερνητικά όργανα, το Συμβούλιο της Ένωσης δηλαδή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο παίζει ολοένα και μεγαλύτερο ρόλο στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Η θεσμική αυτή συνύπαρξη δημιουργεί με τη σειρά της μια δυναμική «θεσμική ισορροπία», η οποία έχει ως κύριο στόχο μια παράμετρο χωρίς την παρουσία της οποίας εκτιμάται ότι δεν θα μπορούσε ίσως να επιβιώσει η Κοινότητα και να μετεξελιχθεί σε Ένωση: τη διασφάλιση δηλαδή της διακρατικής ισορροπίας ανάμεσα στις μικρότερες και τις μεγαλύτερες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με άλλα λόγια το «κοινοτικό σύστημα» λειτουργεί στην πράξη ως θεσμικός παράγων που αποτρέπει την επικράτηση του στενού εθνικού συμφέροντος σε βάρος του ευρύτερου ευρωπαϊκού. Αυτό επιτυγχάνεται με την πολιτική ισορροπία που διαμορφώνει το σύστημα αυτό λειτουργώντας στην πράξη υπέρ των σχετικά μικρότερων κρατών-μελών περιορίζοντας τις ηγεμονικές τάσεις των μεγαλύτερων κρατών μελών.

Το πνεύμα της υπερεθνικότητας που έχει αποτυπωθεί σε όλες της Συνθήκες της Κοινότητας κυρίως από το Μάαστριχτ και έπειτα, ενισχύεται με τις ρυθμίσεις που αναφέρονται στην ενδυνάμωση του θεσμικού πλαισίου και διεύρυνσης του πεδίου δράσης της Ένωσης. Αναμφίβολα, η εγκαθίδρυση της πλήρους οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ONE) με τη θέσπιση του ενιαίου νομίσματος, συνιστά σημαντικότερη ώθηση προς την υπερεθνικότητα. Παράλληλα, η επέκταση και ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας σε νέους τομείς δράσης (παιδείας, πολιτισμού, υγείας, διευρωπαϊκών δικτύων κ.α.) καθώς και η θέσπιση της ιθαγένειας

²⁹ M. Burgess, Federalism...ο.π. σελ 22.

της Ένωσης με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται μπορούν να θεωρηθούν ενισχυτικά στοιχεία της ίδιας διάστασης³⁰.

Στο θεσμικό πεδίο η διάσταση της *υπερεθνικότητας* ενδυναμώνεται κυρίως με τη διεύρυνση των εξουσιών και του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (διαδικασία της συναπόφασης, επέκταση της σύμφωνης γνώμης, διαδικασία της συνεργασίας κ.α.) και τη συμμετοχή του τελευταίου στη διαδικασία τοποθέτησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία τοποθέτησης της Επιτροπής συνιστά ιδιαίτερη σημαντική όχι μόνο ως συμβολική πράξη στον εκδημοκρατισμό του θεσμικού οικοδομήματος της Κοινότητας αλλά και ως μέτρο για τη μεγιστοποίηση της διάστασης της υπερεθνικότητας στην έκταση που η ρύθμιση αυτή περιορίζει το ρόλο των κυβερνήσεων στον περιορισμό της σύνθεσης της Επιτροπής³¹.

Σημαντική μεταρρύθμιση για την ενίσχυση της υπερεθνικότητας θα πρέπει να θεωρηθεί η ύπαρξη ενιαίου θεσμικού πλαισίου και για τους τρεις πυλώνες που συγκροτούν την Ευρωπαϊκή Ένωση (Κοινότητα, ΚΕΠΠΑ, ΣΔΕ). Το θεσμικό πλαίσιο θα εξυπηρετεί και τους τρεις πυλώνες της διακυβερνητικής συνεργασίας. Προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της υπερεθνικότητας συμβάλλει επίσης η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας σε ευρύτερο αριθμό θεμάτων.

Τελικά, η «υπερεθνική συνεργασία» σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτυπώνει την ιδιότυπη την ιδιότυπη θεσμική οργάνωση και λειτουργία της τελευταίας και κυρίως την Κοινοτική Μέθοδο, η οποία λόγω της πλειοψηφικής αρχής στο Συμβούλιο, του δικαιώματος της αποκλειστικής νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής και γενικότερα του αυτόνομου ρόλου των Κοινοτικών θεσμών, αποτελεί υπέρβαση της διακυβερνητικής συνεργασίας και άρα φέρνει την ΕΕ πιο κοντά σε ένα ομοσπονδιακό πρότυπο διακυβέρνησης.

Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της δεν έχει όπως τονίσαμε υπερεθνικό χαρακτήρα. Οι δύο πυλώνες της-ΚΕΠΠΑ και ΣΔΕ-έχουν διακυβερνητικό χαρακτήρα συνεργασίας, μη υποκείμενες στην υπερεθνική μέθοδο διαμόρφωσης της πολιτικής και λήψης αποφάσεων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαμοιράζεται το δικαίωμα πρωτοβουλίας στους τομείς αυτούς με τα κράτη-μέλη, ενώ ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όργανο διακυβερνητικού χαρακτήρα, εμφανίζεται ιδιαίτερα ενισχυμένος

30 Ντάλης Σ. (επιμ) «Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ: Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και ανάλυση της νέας Συνθήκης». Αθήνα, Ι. Σιδέρης 1997 σ.121.

στο κεφάλαιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής, ασφάλειας και άμυνας, καθώς και στον γενικότερο προσδιορισμό της ανάπτυξης της Ένωσης³².

Πολλοί μελετητές αναφέρονται στο πρότυπο της συνομοσπονδίας για να περιγράψουν το θεσμικό μόρφωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαφορά της με την ομοσπονδία είναι ότι ενώ η τελευταία βασίζεται σε μια συνταγματική πράξη η οποία γεννά μια ανώτερη έννομη τάξη, η συνομοσπονδία αποτελεί μια «ένωση κρατών» η οποία βασίζεται σε μια διεθνή συνθήκη. Επίσης μια συνομοσπονδία δε διαθέτει απλά το είδος της νομικής προσωπικότητας που έχουν οι συμβατικοί διεθνείς οργανισμοί, αλλά δύναται να αναπτύξει τη δική της προσωπικότητα η οποία θα της επιτρέψει να προβαίνει σε ενέργειες όμοιες με εκείνες των κρατών. Στη λογική αυτή οι Koehane και Hoffmann υποστηρίζουν ότι «εάν επρόκειτο να εφαρμοστεί ένα παραδοσιακό πρότυπο, θα ήταν η συνομοσπονδία... καθώς οι κεντρικοί θεσμοί (α) είναι εν πολλοίς διακυβερνητικοί, (β) ενδιαφέρονται κυρίως για την εγκαθίδρυση ενός κοινού πλαισίου και όχι τόσο για την παραγωγή λεπτομερών κανονισμών, και (γ) είναι προφανώς πρόθυμοι να ανεχθούν ένα σημαντικό βαθμό εθνικής διαφορετικότητας»³³.

Υπέρ της θέσης αυτής συνηγορεί και το γεγονός ότι το πολιτικό σύστημα της Κοινότητας σχηματίστηκε μετά από σκληρές διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις συναινετικού χαρακτήρα, αλλά και αμοιβαίων διευθετήσεων μεταξύ διαφορετικών και συχνά αντικρουόμενων εθνικών συμφερόντων. Στο πλαίσιο αυτό, η άποψη ότι η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση βασίζεται πρωτίστως σε ένα σύστημα κανόνων προερχόμενο από μια Διεθνή Συνθήκη, και όχι σε ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ενισχύει περαιτέρω το συνομοσπονδιακό της χαρακτήρα. Εξάλλου οι όποιες αναθεωρήσεις των Συνθηκών απαιτούν την ομόφωνη γνώμη των κυβερνήσεών τους, ενώ τα βασικά χαρακτηριστικά της Ένωσης εξακολουθούν να είναι τα κράτη και όχι το σώμα των ευρωπαίων πολιτών-στη μορφή ενός διεθνικού δήμου-με κοινή συνείδηση της συλλογικής τους ταυτότητας. Όλα αυτά τα χαρακτηριστικά, σαφώς τείνουν περισσότερο σε ένα συνομοσπονδιακό σχήμα βασιζόμενο σε διακυβερνητικές δομές διοίκησης, παρά σε μια ομοσπονδία με υπερεθνικό χαρακτήρα.

Από την άλλη πλευρά όμως, εάν το θεσμικό μόρφωμα της Ένωσης ανταποκρινόταν πλήρως σε αυτό το μόρφωμα, το Συμβούλιο Υπουργών δε θα έπαιρνε τις αποφάσεις του με ειδική πλειοψηφία αλλά μονάχα με ομοφωνία για να

³¹ Βλ. αναλυτικά Π.Κ. Ιωακειμίδης «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση Θεωρία-Διαπραγματεύσεις - Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα, Θεμέλιο1995, σελ.464

³² ο.π.

αναφερθούμε σε ένα παράδειγμα. Εξάλλου, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί την πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, απέχει πολύ από το να θεωρηθεί ως ένα Κοινοβούλιο με τη στενή έννοια του όρου αφού μεταξύ άλλων, δεν έχει το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, δεν παράγει από μόνο του δεσμευτικές αποφάσεις, και δεν ασκεί ουσιαστικό έλεγχο επί του βασικού νομοθετικού οργάνου της Ένωσης-του Συμβουλίου-για τις ενέργειες ή /και τις παραλείψεις του. Δεν μπορούμε να πούμε λοιπόν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι συνομοσπονδία εφόσον τα μέλη της Κοινότητας θυσιάζουν έστω και μέρος από τη δική τους κυριαρχία στο βωμό μιας ενιαίας «κυβέρνησης», ενώ παράλληλα τα όργανά της δεν έχουν αναπτυχθεί τόσο ώστε να προβαίνουν σε ενέργειες όμοιες με εκείνες των κρατών.

Συνεπώς, βασικό χαρακτηριστικό της Ένωσης εξακολουθεί να αποτελεί η αντίφαση από τη μία πλευρά να είναι δημιούργημα και χώρος δράσης των εθνικών κρατών-μελών της και από την άλλη πλευρά να προσπαθεί να υπερβεί τα χαρακτηριστικά της, ως άθροισμα εθνικών θελήσεων των μελών της και των θεσμών που αυτά συγκρότησαν (όπως παραδειγματικά η Επιτροπή) ή ακόμα και εξακολουθούν να διευθύνουν (όπως τα Συμβούλια.) να παρέχει δηλαδή νέα πλαίσια δράσης και δυνατότητες τροποποιημένης, προς το παρόν τουλάχιστον, επιβίωσης των εθνικών κρατών και ταυτόχρονα η ανάπτυξή της να προϋποθέτει τον περιορισμό της κυριαρχίας τους, αν όχι και την υπέρβασή τους.

Συμπερασματικά η Ευρωπαϊκή Ένωση αρθρώνεται εξισορροπητικά σε παραμέτρους ενίσχυσης της υπερεθνικότητας αφενός και συμπληρωματικής διακυβερνητικής συνεργασίας αφετέρου. Η άρθρωση αυτή της Συνθήκης μπορεί να στοιχειοθετήσει τη θεωρητική υπόθεση ότι η ενοποιητική διαδικασία μπορεί να ακολουθήσει μια εξελικτική δυναμική που θα φέρει βαθμιαία τα κεφάλαια της συνεργασίας στο πεδίο της υπερεθνικής ολοκλήρωσης. Μπορεί, με άλλα λόγια, η διάρθρωση της Συνθήκης να υποδεικνύει ένα πρότυπο ενοποιητικής διαδικασίας που εκκινεί από τη συνεργασία και καταλήγει στην ολοκλήρωση ως δύο στάδια χρονικής διαδοχικότητας.

³³ Στο Δημήτρης Ν. Χρυσόχου «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης»...ο.π. σελ 137.

III. Η μετεξέλιξη της ΕΕ .

Η ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίχθηκε, ως γνωστόν, στη μέθοδο Monnet, μέθοδο που γενικότερα έχει γίνει γνωστή ως «νέο-λειτουργική προσέγγιση». Η μέθοδος αυτή προέβλεπε ουσιαστικά τη σταδιακή προώθηση της ενοποιητικής διαδικασίας σε τομείς λιγότερο ευαίσθητους από πλευράς εθνικής κυριαρχίας, σε τομείς κυρίως της οικονομίας, με την πεποίθηση ότι έτσι θα δημιουργηθεί η δυναμική και «ενοποιητική λογική» για τη διεύρυνση του περιεχομένου της ενοποίησης και την εκχύλιση (spillover) της ενοποίησης σε άλλους τομείς.

Αναπόφευκτα η μέθοδος Monnet υποβάθμισε τη διάσταση της πολιτικής ενώ ανέδειξε τη σημασία της οικονομίας στην ενοποιητική λογική με αποτέλεσμα να επικρατήσει μια οικονομικίστικη προσέγγιση στην προώθηση της ενοποίησης. Η εναλλακτική μέθοδος που έχει ως υπέρμαχο τον Alt. Spinelli, η πολιτική δηλαδή μέθοδος της (άμεσης) εγκαθίδρυσης της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας με την επεξεργασία του ευρωπαϊκού συντάγματος, δεν έγινε αποδεκτή από τις πολιτικές δυνάμεις της εποχής. Η σταδιακή προσέγγιση Monnet οδήγησε τελικά, με διαδοχικά βήματα (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη 1987, Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης 1993, Συνθήκη Άμστερνταμ 1999) στη συγκρότηση της Ένωσης με έντονα και διακριτά ομοσπονδιακά στοιχεία.

Μια σειρά από πρόσφατες εξελίξεις έχουν ωστόσο επαναθέσει το θεμελιακό ερώτημα εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί ως πολιτικό και θεσμικό μόρφωμα να παραμείνει σε μια έντονα «εξελισσόμενη και ασαφή ισορροπία» ή θα πρέπει να μετεξελιχθεί σε ένα περισσότερο συγκεκριμένο και με καταληκτικό χαρακτήρα πολιτικό σύστημα. Στους παράγοντες αυτούς συγκαταλέγεται κατ' αρχάς η νέα μεγάλη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η μεγαλύτερη που είχε ποτέ στην ιστορία της. Με την εξέλιξη αυτή εντάθηκε η ετερογένεια στους κόλπους της Ένωσης, αφού τα νέα μέλη έχουν αισθητά διαφορετικά επίπεδα κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης, διαφορετικές πολιτιστικές ταυτότητες, παραδόσεις και πολιτικό-ιδεολογικές εμπειρίες, ενώ, με εξαιρέσεις, η πολιτική τους συγκρότηση δεν είναι ακόμα δημοκρατικά εμπεδωμένη³⁴.

Εξάλλου, η εγκαθίδρυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) με τη δημιουργία ενός ενιαίου νομίσματος (ευρώ), η ανάγκη ενίσχυσης του διεθνούς πολιτικού ρόλου της Ένωσης και της ικανότητάς της να διαχειρίζεται κρίσεις (μέσω

³⁴ Π.Κ. Ιωακειμίδης Το μέλλον της Ευρώπης...ο.π. σελ 25

της ανάπτυξης της κοινής ευρωπαϊκής άμυνας) καθώς και η αντιμετώπιση των ποικιλόμορφων προκλήσεων που θέτει η εντεινόμενη παγκοσμιοποίηση των οικονομικών σχέσεων συνηγορούν υπέρ της μετεξέλιξης της Ένωσης σε Πολιτική Ένωση. Τέλος, ισχυρή πίεση προς την κατεύθυνση της πολιτικής μετεξέλιξης της Ένωσης ασκεί η κοινή ευρωπαϊκή γνώμη και η γενικευμένη επιθυμία για δημοκρατικότερη λειτουργία των θεσμών της Ένωσης.

Τα τελευταία χρόνια, ιδιαιτέρως μετά τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση του 1993 έχει αναζωογονηθεί και έχει αυξηθεί ιδιαίτερα το ενδιαφέρον για τη θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η πολιτική επιστήμη εξακολουθεί να προσπαθεί να απαντήσει σε δύο βασικά ερωτήματα σχετικά με την αιτιοκρατία της ενοποιητικής άσκησης: Ποιες είναι οι δυνάμεις οι οποίες την κινούν και ποια είναι η τελική της κατάληξη;

Μπορούμε να πούμε ότι η σημερινή ΕΕ βρίσκεται *in limbo* μεταξύ μιας Ομοσπονδιακής Ένωσης Κρατών και ενός Ομοσπονδιακού Κράτους³⁵, ένα είδος θεσμικά ελεγχόμενου πλουραλισμού, δηλαδή μια κατάσταση πραγμάτων κατά την οποία το κεντρικό πολιτικό σύστημα και τα κράτη-μέλη ευρίσκονται σε μια αμοιβαίως υποστηριζόμενη θέση συμβίωσης όπου το ένα μέρος χρειάζεται το άλλο για την επιβίωσή του.

«...Γενικότερα, μπορούμε να πούμε ότι μέχρι σήμερα, η διαδικασία της κοινοτικής /ενωσιακής ολοκλήρωσης δεν οδηγεί στη διαμόρφωση ενός νέου κρατικού μορφώματος αντίστοιχο ενός εθνικού κράτους, αλλά στη διαμόρφωση νέων μορφών πολιτικών θεσμών και διαδικασιών που εμπεριέχουν τα εθνοκρατικά υποκείμενα, διακυβερνητικούς και υπερεθνικούς θεσμούς που συνδέονται από διεθνικά και υπερεθνικά δίκτυα και τα οποία θα επιτρέψουν είτε τη συμμετοχή όλων των επιπέδων στις διαδικασίες λήψης απόφασης, υπόδειγμα που ιδεατά θα προσεγγίζει το ομοσπονδιακό, είτε θα αποκλείει και θα παγιδεύει οδηγώντας τελικά σε συγκεντρωτικές δομές που δε θα διακρίνονται για τη δημοκρατικότητα τους³⁶...»

Σύμφωνα με τον Wessels³⁷, εκτός από το νεολειτουργισμό και τα υποδείγματα της αλληλεξάρτησης τρία είναι τα επικρατέστερα υποδείγματα για την ανάλυση αλλά και για την εξέλιξη της Ε.Ε.: το διακυβερνητικό/συνομοσπονδιακό, το ομοσπονδιακό

35 Myrray Forsyth, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester: Leicester University Press, 1981.

³⁶ Βλ. «Dusan Sidjanski "Η Ομοσπονδία της Ευρώπης" Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999 σ.533.

³⁷ Wessels, W. "The evolution of the European Community/European Union. Institutional Trends towards the Constitution of a state – like system" Βόννη 1993 σελ 28

και εκείνο του συνεργατικού ομοσπονδισμού. Το τελευταίο υπόδειγμα βασίζεται στην έννοια της διπλής νομιμοποίησης (dual legitimacy) δηλαδή και του κράτους μέλους αλλά και της Ένωσης.

Τόσο τα κράτη-μέλη με ομοσπονδιακό σύστημα, όσο και η Ε.Ε., χρειάζονται έναν τέτοιο σύνθετο μηχανισμό διπλής νομιμοποίησης ώστε να καταστεί περισσότερο εφικτή μία ισορροπία στη δημοκρατική λειτουργία τους ως πολιτικά συστήματα που βασίζονται στην αρχή 'ενότητα στη διαφορετικότητα'. Με τον τρόπο αυτό είναι εξάλλου δυνατή η επίτευξη ενός δημοκρατικού ισοζυγίου ανάμεσα σε διαφορετικές μορφές αλλά και πηγές αντιπροσώπευσης.

Απόρροια όλων αυτών είναι ότι οι Συνθήκες της Κοινότητας θα πρέπει να εξασφαλίζουν στην κεντρική εξουσία δύο πραγματικά ισότιμες νομιμοποιήσεις: α) πρώτον τη νομιμοποίησή της ως Ευρώπης των λαών. Εδώ η θεσμική λογική έχει ως βάση τους ευρωπαίους πολίτες που συγκροτούν τους λαούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τους ευρωπαϊκούς λαούς όμως εκφράζει το απευθείας από αυτούς εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και της αντιπροσωπευτικότητάς του, ο κώδικας ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως νομικά δεσμευτικό τμήμα των Συνθηκών, η ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η ανάπτυξη πραγματικών ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων κ.ο.κ, εμπίπτουν στη λογική της "Ευρώπης των λαών". Η Ευρωπαϊκή Ένωση στη μια της υπόσταση ως ένωση λαών δεν είναι θεωρητική κατασκευή αλλά ορατή πραγματικότητα.

β) Δεύτερον, τη νομιμοποίησή της ως Ευρώπης των κρατών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι και παραμένει προϊόν μιας διεθνούς συνθήκης μεταξύ κυρίαρχων κρατών. Στη λογική αυτή αντιστοιχεί ένα Συμβούλιο Υπουργών, στο οποίο θα διασώζεται η ισορροπία μεταξύ μικρών και μεγάλων κρατών. Ένα Συμβούλιο Υπουργών που να εκφράζει μια ισοτιμία των κρατών, προσαρμοσμένη βέβαια στην ανάγκη αποτροπής αποφάσεων του που δεν αντιστοιχούν στην πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών. Ένα Συμβούλιο Υπουργών που θα νομοθετεί με ειδική πλειοψηφία μόνο στο μέτρο που θα νομοθετεί μαζί του και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ένα Συμβούλιο Υπουργών που θα διατηρεί την ομοφωνία (veto) για όσα θέματα οι λαοί αισθάνονται-και συνακόλουθα τα κράτη αποφασίζουν, ότι συνδέονται με την ίδια την ύπαρξή τους³⁸. Σε εφαρμογή αυτής της έννοιας, όλες οι κρίσιμες αποφάσεις λαμβάνονται (ή τουλάχιστο θα έπρεπε να λαμβάνονται) από

κοινού από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τα όργανα δηλαδή που εκπροσωπούν τα κράτη και τους λαούς της Ένωσης αντίστοιχα.

Συνολικά, το θέμα της διττής νομιμοποίησης μας βοηθά να κατατάξουμε την ΕΕ ως μία σύνθετη πολιτεία, ένα πολιτικό σύστημα, καταστατική βάση του οποίου αποτελούν τόσο τα κράτη, ως διακριτές αλλά έντονα αλληλεξαρτούμενες πολιτικές ενότητες, όσο και οι λαοί, ως διακριτοί φορείς κυριαρχίας σε εθνικό επίπεδο. Ταυτόχρονα, δια μέσου της διττής νομιμοποίησης, η Ε.Ε. μπορεί να εξελιχθεί σε μία νέα μορφή πολιτικής ενότητας η οποία είναι δυνατόν, μέσα από την περαιτέρω εμπάθυνση των δημοκρατικών διαδικασιών της και της ευρωπαϊκής ιδιότητας του πολίτη, να αναδειχτεί σε έναν σύνθετο ευρωπαϊκό δήμο, τα μέλη του οποίου είναι θέση να μετέχουν ενεργά και αποφασιστικά στις πολιτικές λειτουργίες της ΕΕ και να μεταβιβάζουν τα δημοκρατικά τους αιτήματα προς, και μέσω, των κεντρικών θεσμών. Υπό αυτή την σκοπιά, η διττή νομιμοποίηση εξασφαλίζει την ισόρροπη ανάπτυξη των δύο αυτών διαφορετικών πηγών νομιμοποίησης της ΕΕ ως σύνθετης πολιτείας.

Πέραν αυτών, ο συνεργατικός ομοσπονδισμός είναι πολύτιμος, καθώς μας δίνει ένα πλαίσιο της συνεργασίας μέσα στο οποίο οι εκάστοτε διαφορές αναγνωρίζονται και χαίρουν αποδοχής³⁹.

Το μείζον ερώτημα φυσικά είναι εάν η ομοσπονδία-και κυρίως ο συνεργατικός ομοσπονδισμός, αποτελεί τη σωστή απάντηση στην ανάγκη πολιτικής μετεξέλιξης της Ένωσης. Όπως θα δούμε παρακάτω, το πολιτικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας βασίζεται σε διαρκείς διαπραγματεύσεις αλλά και συνεργασίες μεταξύ ομοσπονδιακής κυβέρνησης και ομόσπονδων Κρατιδίων πάνω σε αυτό το πρότυπο του συνεργατικού ομοσπονδισμού. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αυτό το πρότυπο μπορεί να αποτυπωθεί μέσω της σύμπραξης διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης για την ανάπτυξη κοινών πολιτικών και λήψη πολιτικών αποφάσεων. Θα πραγματοποιείται δηλαδή από μια διαδικασία συνδιάθεσης μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών αλλά και κρατών μεταξύ τους στα διάφορα

³⁸ Για την έννοια της διπλής νομιμοποίησης βλ. Δημήτρης Θ. Τσάτσος, “Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, για μια ένωση κρατών με ισχυρές πατρίδες” Αθήνα, Καστανιώτη 2001.

³⁹ Βλ. Daniel J. Elazar The European Community: Between State Sovereignty and Subsidiarity. Or Hierarchy Versus Colegiality in the Governance of the European Community στο <http://www.jcpa.org/dje/articles2/eurcomm.htm>

διακυβερνητικά πλαίσια συνεργασίας μέσω της οποίας θα ενσαρκώνεται η διαδικασία της διττής νομιμοποίησης.

Πριν προχωρήσουμε όμως στη συζήτηση αυτή, σκόπιμο είναι να διερευνήσουμε το πολιτικό σύστημα της Γερμανίας.

ΚΕΦΑΛΙΟ ΤΡΙΤΟ.
ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗΣ
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ.

I. Η γέννηση της Ομοσπονδιακής Γερμανίας

Μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, από τη δημιουργία των ζωνών κατοχής προέκυψε στη Γερμανία μια νέα πολιτικό-διοικητική διάταξη. Δεδομένου ότι οι (δυτικές) συμμαχικές δυνάμεις-περισσότερο οι Γάλλοι λιγότερο οι Βρετανοί-θεωρούσαν πολύ σημαντικό να μην εγκαταστήσουν πια στη Γερμανία κάποια ισχυρή κεντρική εξουσία, τα Κρατίδια αποτέλεσαν τις κυριότερες πολιτικές μονάδες της γερμανικής μεταπολεμικής πολιτικής⁴⁰. Με τον τρόπο αυτό, οι δυνάμεις κατοχής δημιούργησαν τη βάση για το γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα στη σημερινή του μορφή. Το μοντέλο τους σχετικά με ένα μελλοντικό δυτικογερμανικό κράτος ήταν, επομένως, ένα ομοσπονδιακό κράτος στο οποίο τα Κρατίδια και οι δήμοι/κοινότητες θα έπρεπε να έχουν μια όσο το δυνατό μεγαλύτερη αυτονομία στη λήψη αποφάσεων.

Την 1^η Ιουλίου 1948, οι τρεις δυτικοί στρατιωτικοί διοικητές ανέθεσαν στους επικεφαλείς των κρατιδίων να συγκαλέσουν Συντακτική Συνέλευση η οποία θα έπρεπε να ψηφίσει ένα δημοκρατικό σύνταγμα ομοσπονδιακού τύπου. Έτσι, την 1^η Σεπτεμβρίου 1948 συνεδρίασε στη Βόννη για πρώτη φορά το Κοινοβουλευτικό Συμβούλιο με σκοπό την επεξεργασία του λεγόμενου Βασικού Νόμου (Grundgesetz). Ο Βασικός Νόμος επρόκειτο ουσιαστικά για ένα γνήσιο Σύνταγμα, οι βασικές γραμμές του οποίου είχαν προσδιοριστεί από τους Συμμάχους.

Σχετικά με την οργάνωση του νέου κράτους οι Γερμανοί πολιτικοί είχαν συνειδητοποιήσει απόλυτα τα σφάλματά της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης και ήθελαν να τα αποφύγουν. Έτσι, ο Βασικός Νόμος προσδιόριζε έναν καθαρά κοινοβουλευτικό τρόπο διακυβέρνησης, κατά τον οποίο ο λαός μπορεί να ασκήσει τα κυριαρχικά του δικαιώματα μόνο έμμεσα, με τη συμμετοχή του σε εκλογές. Ο ομοσπονδιακός πρόεδρος είχε, σε αντίθεση με τον πρόεδρο του Ράιχ, περιορισμένες εξουσίες. Αντίθετα, ενισχύθηκε η θέση του ομοσπονδιακού καγκελαρίου ως προέδρου της

κυβέρνησης, ο οποίος πρέπει να εκλέγεται από την πλειοψηφία των βουλευτών και μπορεί, με την αρμοδιότητα που έχει να προσδιορίζει τις θεμελιώδεις αρχές της πολιτικής και να κρατάει τα υπόλοιπα μέρη της κυβέρνησης γερά δεμένα στο άρμα της πολιτικής του. Η απλή καταψήφιση της κυβέρνησης δεν ήταν πλέον δυνατή, παρά μόνο η αλλαγή του αρχηγού της κυβέρνησης, δεδομένου ότι ο καγκελάριος μπορεί να καταψηφιστεί, μόνο αν στο Κοινοβούλιο ένας άλλος υποψήφιος για ομοσπονδιακός καγκελάριος συγκεντρώνει την απαιτούμενη πλειοψηφία.

Επιπλέον, μετά το αποτρόπαιο εθνικοσοσιαλιστικό καθεστώς που είχε επιβληθεί, καταβαλλόταν προσπάθειες για την εκπόνηση ενός Συντάγματος που θα πρόσφερε ισχυρές νομικές εγγυήσεις για τη διασφάλιση των ατομικών δικαιωμάτων και συνταγματική προστασία. Τα θεμελιώδη δικαιώματα τέθηκαν συνειδητά στην αρχή του Βασικού Νόμου και, εκτός αυτού, προσδιορίστηκαν οι προϋποθέσεις για ενδελεχή δικαστικό έλεγχο ακόμα και επί των δραστηριοτήτων του κράτους. Γι' αυτό το λόγο η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έχει ενισχύσει ιδιαίτερα το θεσμό του Συνταγματικού Δικαστηρίου.

Τέλος, οι συνταγματολόγοι φρόντισαν να διασφαλίσουν το Σύνταγμα και το φιλελεύθερο δημοκρατικό σύστημα που απέρρευε από αυτό, από ενδεχόμενους εχθρούς. Έτσι, οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος-δημοκρατία, λαϊκή κυριαρχία, ομοσπονδιακό σύστημα, κράτος δικαίου, κοινωνικό κράτος-πηγάζουν από αναθεώρηση του Συντάγματος εκείνης της περιόδου.

Ο Βασικός Νόμος έφερε μια αποκέντρωση στα μέσα εξουσίας και της πειθώς του κράτους. Άφησε στα Κρατίδια ένα ουσιαστικό μέρος του γραφειοκρατικού μηχανισμού της διοίκησης και την ομοσπονδιακή κυβέρνηση εξαρτημένη από τα Κρατίδια, όσον αφορά ένα μεγάλο μέρος της νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, οι μεγάλες εξουσίες που δόθηκαν στον ομοσπονδιακό καγκελάριο, συμπεριλαμβανομένου του ουσιαστικού ελέγχου στα μέλη της κυβέρνησής του, έτειναν να συγκεντρώσουν και να σταθεροποιήσουν τη δύναμη της νόμιμης λήψης αποφάσεων σε ομοσπονδιακό επίπεδο⁴¹.

⁴⁰ Για τα βήματα ανοικοδόμησης του Πολιτικού Βίου της Γερμανίας από το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου και έπειτα, βλ. αναλυτικά Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek, «Το πολιτικό Σύστημα της Γερμανίας» Αθήνα, Παπαζήσης 2004.

II. Το ομοσπονδιακό κράτος

Στη Γερμανία η ομοσπονδιακή μορφή του κράτους σύμφωνα με την οποία οι κρατικές λειτουργίες κατανέμονται ανάμεσα σε ένα κεντρικό συμβούλιο και τα Κρατίδια μέλη, έχει μακρά παράδοση. Επομένως, το ομοσπονδιακό σύστημα που εγκαθιδρύθηκε στο κράτος μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου δεν μπορεί να θεωρηθεί σαν κάτι που επέβαλλαν οι Σύμμαχοι αλλά συνάδει άμεσα με τη γερμανική παράδοση.

Σημαντικότετος προσδιοριστικός παράγοντας του γερμανικού πολιτικού συστήματος αποτελεί η αρχή της επικουρικότητας η οποία προσδίδει στο σύστημα της Γερμανίας τον ομοσπονδιακό του χαρακτήρα.

Η αρχή της επικουρικότητας του Γερμανικού ομοσπονδιακού συστήματος προέρχεται από το άρθρο, προέρχεται από το άρθρο 30 του Βασικού Νόμου ο οποίος πρεσβεύει ότι:

«Η άσκηση των κυβερνητικών εξουσιών και η εκτέλεση των κυβερνητικών λειτουργιών αποτίθενται στα Κρατίδια μέχρι τη στιγμή που ο Βασικός Νόμος θα αποφασίσει διαφορετικά».

Η αρχή της επικουρικότητας προέρχεται από την Καθολική παράδοση η οποία θεωρεί ότι το κράτος θα πρέπει να αναλαμβάνει ευθέως αρμοδιότητες στα κοινωνικά θέματα, μονάχα όταν οι μικρότερες οντότητες όπως η οικογένεια ή οι διάφορες οργανώσεις δεν μπορούν να ανταποκριθούν επαρκώς στις τοπικές ανάγκες⁴².

Η αρχή της επικουρικότητας παραπέμπει σε συντρέχουσες αρμοδιότητες και άρα σε διαπραγματεύσεις δηλαδή ένα είδος Politikverflechtung, (βλ. παρακάτω) μεταξύ δύο διαφορετικών αλλά ισοδύναμων επιπέδων διακυβέρνησης τα οποία παρεμβαίνουν με τον ίδιο βαθμό εξουσίας, την ίδια χρονική στιγμή για την επίλυση του ίδιου προβλήματος.

Παρά τη συγκεκριμένη επιλογή των συντακτών του Συντάγματος ως προς την αρχή που θα αποτελούσε τη βάση της μορφής του και η οποία, κατά την επίσημη ομολογία «είναι βαθιά ριζωμένη στην ιστορική διαδικασία δημιουργίας του Γερμανικού Κράτους», ξέσπασε μέσα στο Κοινοβουλευτικό Συμβούλιο φιλονικία σχετικά με το συγκεκριμένο προσδιορισμό και την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της

⁴¹ Βλ. Manfred G.Schmidt "Germany, The Grand Coalition State" Longman 1993 σελ 61.

⁴² Για την έννοια της επικουρικότητας βλ. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00071en2.pdf>.

Ομοσπονδίας και των Κρατιδίων, ιδιαίτερα σχετικά με την κατανομή της νομοθετικής αρμοδιότητας και των οικονομικών μεταξύ Κέντρου και μελών της Ομοσπονδίας⁴³. Οι συμβιβασμοί, στους οποίους κατέληξαν τελικά, δίνουν με την πρώτη ματιά την εντύπωση ότι στο Σύνταγμα του κράτους τα Ομόσπονδα Κράτη έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα απ' ό,τι η Ομοσπονδία. Αν και το δίκαιο της Ομοσπονδίας είναι ουσιαστικά ανώτερο από αυτό των Κρατιδίων, ωστόσο το ίδιο ουσιαστικό είναι και το γεγονός ότι τα Κρατίδια έχουν το δικαίωμα να νομοθετούν, εφόσον στην Ομοσπονδία δεν παρέχεται αυτό το δικαίωμα με σαφήνεια. Στην πράξη ωστόσο, η νομοθετική λειτουργία η οποία στο Βασικό Νόμο κατανέμεται μεταξύ Ομοσπονδίας και Κρατιδίων, είναι σήμερα εξ ολοκλήρου συγκεντρωμένη στην Ομοσπονδία-τα Κοινοβούλια των Κρατιδίων έχουν σχεδόν απολέσει τη σημασία τους ως νομοθετικά όργανα. Αντίθετα, η εφαρμογή των νόμων, δηλαδή η διοίκηση και η οργάνωση της απονομής της δικαιοσύνης, βρίσκονται στην πλήρη αρμοδιότητα των Κρατιδίων.

Σήμερα, τα Κρατίδια έχουν, λόγω των συγκεντρωτικών τάσεων της σύγχρονης κοινωνίας, σχεδόν χάσει τη δυνατότητα να αναπτύξουν δικό τους, ιδιαίτερο πολιτικό βίο και μια ιδιαίτερη, δική τους κρατική υπόσταση. Η πολιτική τους λειτουργία έχει περιοριστεί στο να οριοθετούν, κατά κάποιο τρόπο, την εξουσία του κράτους ως σύνολο, δηλαδή σαν ένα είδος διάκρισης των εξουσιών. Επομένως, το ομοσπονδιακό σύστημα στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία βασίζεται λιγότερο σε τοπικές διαφορές και περισσότερο σε προβληματισμούς σχετικά με την πολιτική και το Σύνταγμα.

Αποφασιστική σημασία για τη μεγάλη βαρύτητα που έχει το Κράτος στη σημερινή νομοθετική διαδικασία είχε η διεκδίκηση από αυτό των περισσότερων αντικειμένων της ανταγωνιστικής νομοθεσίας με τη δικαιολογία της αναγκαιότητας να υπάρχει ενιαία ρύθμιση των συνθηκών ζωής. Στις νομοθετικές αρμοδιότητες των Κρατιδίων εμπίπτει πλέον μόνο η ρύθμιση πολιτιστικών θεμάτων (κυρίως η εκπαίδευση), η αστυνομία και οι δήμοι/ κοινότητες. Ωστόσο, ακόμα και σ' αυτούς τους λίγους τομείς που έχουν απομείνει στα Κρατίδια για την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας τους, είναι αισθητή η συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη να προσδιορίζονται κοινές κατευθυντήριες γραμμές στην πολιτική και να λαμβάνονται

⁴³ Βλ. Anna S. Zfibeley and Katia Schier, "Conference Report – Federalism on Trial: The Third International German Law Journal Workshop (Bonn, 22 July 2005)" στο German Law Journal No. 8 1 August 2005

αποφάσεις από κοινού. Γι' αυτό το λόγο τα Κρατίδια θεώρησαν στο πέρασμα του χρόνου υποχρέωσή τους να συντονίζουν τις μεμονωμένες δραστηριότητές τους σε συσκέψεις των υπουργών τους, με στόχο να αποφεύγονται οι μεγάλες διαφορές μεταξύ των μεμονωμένων Κρατιδίων στην πολιτική και τη διοίκηση.

Το πυκνό πλέγμα που δημιουργεί η τοπική (Κρατίδια) πολιτική με την εθνική (Ομοσπονδία), έχει στην πραγματικότητα ως συνέπεια την άσκηση μιας έντονης επιρροής από το κράτος στην πολιτική των Κρατιδίων. Αυτό φαίνεται όχι μόνο κατά το σχηματισμό κυβερνήσεων στα Κρατίδια, που πραγματοποιείται συχνά υπό την επιρροή της πολιτικής σε ομοσπονδιακό επίπεδο, αλλά και στις τοπικές εκλογές, στις οποίες ο εκλογικός αγώνας προσδιορίζεται όχι από πολιτικά θέματα τοπικού ενδιαφέροντος, αλλά από πολιτικά θέματα ομοσπονδιακού ενδιαφέροντος⁴⁴.

Σύμφωνα με το άρθρο 70 του ομοσπονδιακού συντάγματος τα Κρατίδια έχουν το δικαίωμα να νομοθετούν στο βαθμό που οι νομοθετικές εξουσίες δεν έχουν μεταφερθεί στην Ομοσπονδία με τον παρόντα Βασικό Νόμο. Εξάλλου, σε περιπτώσεις νομοθετικού ανταγωνισμού (άρθρο 72) τα Κρατίδια έχουν το δικαίωμα να νομοθετούν «εφόσον και στο βαθμό που η Ομοσπονδία δεν κάνει χρήση του δικαιώματός της να νομοθετεί». Το Σύνταγμα αναγνωρίζει στην Ομοσπονδία το δικαίωμα να υποκαταστήσει τα Κρατίδια σε τρεις περιπτώσεις:

-αν ένα ζήτημα δεν μπορεί να ρυθμιστεί αποτελεσματικά από τα διάφορα Κρατίδια

- αν η νομοθεσία ενός Κρατιδίου προσβάλλει τα συμφέροντα άλλων Κρατιδίων

- αν το απαιτεί η προστασία της νομικής και της οικονομικής ενότητας.

Όπως είναι εύκολο να φανταστεί κανείς, τα όρια αυτά δεν είναι υποχρεωτικά και δεν υπάρχει τελικά τομέας που να διαφεύγει από τον παρεμβατισμό της Ομοσπονδίας. Οι ουσιαστικοί τομείς νομοθεσίας φυλάγονται για την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και ένα Κρατίδιο μπορεί να νομοθετήσει μόνο αν του δοθεί η εξουσία με ειδικό ομοσπονδιακό νόμο. Τα Κρατίδια διαθέτουν εντούτοις μια αποκλειστική αρμοδιότητα όπως προαναφέρθηκε στους τομείς της εκπαίδευσης, της αστυνομίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι εκχωρήσεις δημιουργούν παρ' όλα αυτά προβλήματα ιδίως όταν η ακολουθούμενη από τα Κρατίδια πολιτική έρχεται σε αντίθεση με τις υποχρεώσεις της Ομοσπονδίας ιδιαίτερα σε διεθνές επίπεδο.

⁴⁴ Βλ. Gallagher, Michael; Laver, Michael; and Mair, Peter. "Representative Government in Modern Europe". 2nd Ed. New York et al.: McGraw-Hill 1995 p. 138-40

Η σχετικά ισότιμη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ομοσπονδίας και Κρατιδίων, δεν είναι σε θέση να συγκρατήσει τη διαδικασία της εσωτερικής αποδυνάμωσης του παραδοσιακού ομοσπονδιακού συστήματος στην οποία συντελούν οι ενωτικές τάσεις της σύγχρονης κοινωνίας. Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση έχει επηρεάσει την εσωτερική ισορροπία στη Γερμανία σχετικά με το κεντρικό ή ομοσπονδιακό επίπεδο διακυβέρνησης με τρόπο που να περιορίζει τις αρμοδιότητες των Κρατιδίων. Συγκεκριμένα, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μετέφερε στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς εξουσίες οι οποίες ασκούνταν μέχρι τώρα ή συνεχίζονταν από τα Κρατίδια, χωρίς να έχει εξασφαλίσει απαραίτητα τη συναίνεση των τελευταίων για κάτι τέτοιο. Επιπροσθέτως η ομοσπονδιακή κυβέρνηση είναι ικανή διαμέσου της αποκλειστικής της αρμοδιότητας για ζητήματα εξωτερικής πολιτικής να διαμορφώνει νομοθεσία στις Βρυξέλλες σε τομείς οι οποίοι προηγουμένως ήταν της αρμοδιότητας των Κρατιδίων, αλλά οι οποίες όμως τώρα έχουν μεταφερθεί στις Βρυξέλλες⁴⁵.

Εξάλλου, και η ίδια η γερμανική ενοποίηση συνέβαλλε στην ενδυνάμωση της Ομοσπονδιακής κυβέρνησης εις βάρος των Κρατιδίων. Με την ενοποίηση προστέθηκαν άλλα πέντε καινούρια ανατολικά Κρατίδια τα οποία ήταν πολύ φτωχότερα από εκείνα της δύσης. Για να ανυψωθεί το βιοτικό επίπεδο εκείνων των περιοχών χρειάστηκαν μεγάλες χρηματικές μεταφορές από τα δυτικά Κρατίδια, διαμέσου της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, στα ανατολικά Κρατίδια. Νομιμοποιημένες από την αρχή της επικουρικότητας, οι χρηματοδοτήσεις της ομοσπονδιακής κυβέρνησης παρέχονταν για την οργάνωση και τη σταθεροποίηση του τριτογενή τομέα στο νέα Κρατίδια κατά τη μετά την ένωση περίοδο⁴⁶.

Η κατάσταση αυτή σαφώς ενίσχυσε το ρόλο της κεντρικής ομοσπονδιακής κυβέρνησης⁴⁷. Απόρροια αυτών είναι ότι τα πλουσιότερα Κρατίδια επιθυμούν στον τομέα αυτό να περάσουν από το παραδοσιακό συνεργατικό ομοσπονδιακό σύστημα (cooperative federalism), σε ένα πιο ανταγωνιστικό ομοσπονδιακό σύστημα (competitive federalism) παρόμοιο με αυτό των Ηνωμένων Πολιτειών⁴⁸. Μπορούμε

⁴⁵ Βλ. Charlie Jeffrey, «Οι Lander αντεπιτίθενται» στο Μ. Τσινισιζέλης (επιμ) Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα, Σιδέρης 1996, σελ 205.

⁴⁶ Για την ενίσχυση του τριτογενή τομέα των νέων κρατιδίων βλ. αναλυτικά www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP_15.pdf

⁴⁷ Βλ. Burgess, Michael and F. Gress. 1993. "The Quest for a Federal Future: German Unity and European Union," in Michael Burgess and A.-G. Gagnon (eds.) 1993. Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions, Harvester Wheatsheaf: Hempel Hampstead p 169-76

⁴⁸ www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3791/is_200110/ai_n8976789

να θεωρήσουμε έτσι ότι οι δύο αυτοί νέοι παράγοντες (εξευρωπαϊσμός και γερμανική ενοποίηση) συντέλεσαν στην αποδυνάμωση του Γερμανικού συνεργατικού Ομοσπονδισμού καθώς τονίστηκε η θέση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, ενώ παράλληλα μειώθηκαν οι αρμοδιότητες των Κρατιδίων. Έτσι, δεν μπορούμε πλέον να μιλάμε τόσο εύκολα για συνεργασία μεταξύ κέντρου (Ομοσπονδίας) και περιφέρειας (Κρατίδια) αλλά για υπεροχή της πρώτης επί των δεύτερων.

Ωστόσο, η ενωτική αυτή τάση τοπικής (Κρατίδια) και εθνικής (Ομοσπονδία) πολιτικής δεν είναι απεριόριστη όπως υποστηρίζεται συχνά. Το πολυκομματικό κράτος δεν κυριαρχεί ξεκάθαρα επί του ομοσπονδιακού κράτους, αλλά αυτά τα δύο βρίσκονται σε μια ιδιάζουσα σχέση εναλλαγής. Οι κομματικές οργανώσεις στα Κρατίδια δεν είναι σε καμιά περίπτωση πιστοί βοηθοί στην εκπλήρωση του έργου του κεντρικού οργάνου του κόμματος αλλά έχουν το δικό τους ιδιαίτερο χαρακτήρα και τα δικά τους ιδιαίτερα συμφέροντα. Επιπλέον, σήμερα, οι κυβερνήσεις των Κρατιδίων ακολουθούν κατά το σχηματισμό τους μια πληθώρα διαφορετικών τύπων συνασπισμού, οι οποίοι, σε καμιά περίπτωση, δεν έχουν ως πρότυπο το συνασπισμό της ομοσπονδιακής κυβέρνησης ή τους συνασπισμούς της αντιπολίτευσης.

Εκτός των θεσμικά διαμορφωμένων οργάνων, υπάρχουν πολλά άτυπα κανάλια δημιουργίας πολιτικών και επιρροής ανάμεσα στα Κρατίδια και την κεντρική κυβέρνηση. Κάτω από το επίπεδο της Ομοσπονδίας και των Κρατιδίων, υπάρχει ακόμα ένα επίπεδο, οι δήμοι /κοινότητες και οι ενώσεις δήμων /κοινοτήτων. Από τυπική /νομική άποψη δε θεωρούνται ως αυτόνομες περιοχές αλλά αποτελούν τμήματα των Κρατιδίων καθώς υπάγονται στη νομοθεσία και την επιτήρησή τους. Έχουν ωστόσο μια ιδιαίτερη πολιτική σημασία, ιδιαίτερα για την αρχή της κάθετης διάκρισης των εξουσιών. Έτσι, η τοπική αυτοδιοίκηση καθώς και ποικίλες μη κυβερνητικές οργανώσεις και ομάδες συμφερόντων που συχνά, προσπαθώντας να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντά τους, καταλήγουν να συντονίζουν τις διαφορές Ομοσπονδίας και Κρατιδίων, αποτελούν ένα επιπλέον τρίτο επίπεδο του δημοκρατικού ομοσπονδιακού κράτους. Αυτή η πρακτική αποτελεί ουσιαστικά ένα είδος cooperative federalism με το οποίο οι κυβερνήσεις των Κρατιδίων μπορούν να συντονίσουν τις δραστηριότητές τους σε ένα τοπικό επίπεδο ή να δουλέψουν σε συνεργασία με την Ομοσπονδία⁴⁹.

⁴⁹ Benz, Arthur and Klaus H. Goetz. A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability. Aldershot, UK /Brookfield, USA 1996 Dartmouth. p.88-90

Στο γερμανικό πολιτικό σύστημα είναι πράγματι ορατή η σύμπραξη μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης (Ομοσπονδία, Κρατίδια, τοπική αυτοδιοίκηση, ομάδες συμφερόντων κλπ). Για να υπάρξει ισορροπία σε ένα σύστημα με τόσους πολλούς δρώντες και κατέχοντες εξουσία, είναι απαραίτητη η ύπαρξη πολιτικών διαπραγματεύσεων για την παραγωγή πολιτικής. Η διαδικασία αυτή αναφέρεται ως Politikverflechtung και αφορά την από κοινού εμπλοκή διαφορετικών θεσμών διακυβέρνησης στα διάφορα επίπεδα στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής.

Ο Βασικός Νόμος αποδίδει ιδιαίτερες αρμοδιότητες και λειτουργίες σε αυτά τα επίπεδα. Η κάθετη κατανομή των δυνάμεων ανάμεσα στην Ομοσπονδία και τα Κρατίδια οδηγεί σε ένα πολυσύνθετο σύστημα πολιτικών διασυνδέσεων (verticale Politikverflechtung). Στην πραγματικότητα δεν υπάρχει ένα μοναδικό κέντρο λήψης αποφάσεων, αλλά υπάρχουν διαφορετικά επίπεδα διάδρασης, τα οποία συναγωνίζονται για πρόσβαση και συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Επιπροσθέτως σε αυτή την κάθετη κατανομή, υπάρχει και το οριζόντιο μοίρασμα επιρροής (horizontale Politikverflechtung) μεταξύ διαφόρων υπουργείων και οργανισμών σε κάθε επίπεδο.

Τρεις συνταγματικοί κανόνες δεσπάζουν σε αυτό το πλαίσιο των αλληλένδετων κέντρων λήψης αποφάσεων: Η αρχή της υπουργικής υπευθυνότητας (Ressortprinzip), σύμφωνα με την οποία τα υπουργεία στο ομοσπονδιακό σύστημα είναι ανεξάρτητοι και ανταγωνιστικοί δρώντες. Έπειτα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι επηρεασμένο από την αρχή του Καγκελαρίου (Kanzlerprinzip) η οποία εξουσιοδοτεί τον Καγκελάριο να ηγείται της κυβέρνησης υπερασπιζόμενος τα υπουργικά χαρτοφυλάκια και ο οποίος μπορεί να μετακινηθεί όταν σοβαρές αιτίες και προβλήματα υπονομεύσουν τη θέση του. Σε κάθε περίπτωση όμως ο Καγκελάριος δεν είναι εξουσιοδοτημένος να αποφασίσει τελεσίδικα σε θέματα όπου τα υπουργεία έχουν διαφορετικές απόψεις ή τοποθετήσεις. Ως εκ' τούτου η συνολικότητα των κυβερνητικών αρχών (Kabinetprinzip) διαβεβαιώνει πως οι διαμάχες μεταξύ υπουργείων επιλύονται από το σύνολο της ομοσπονδιακής κυβέρνησης⁵⁰.

Οι ομάδες συμφερόντων αναμειγνύονται μονάχα στην προπαρασκευή και την εφαρμογή των πολιτικών κανόνων. Το να διαδραματίσουν έναν αποφασιστικό ρόλο

⁵⁰<http://www.politik.unikoeln.de/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/TextMaurer/andreas/Germany.pdf>.

κατά τη διάρκεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι μάλλον η εξαίρεση παρά ο κανόνας.

Εν κατακλείδι, οι διασταυρούμενες αυτές αρμοδιότητες οι οποίες ενώνουν την Ομοσπονδία και τα Κρατίδια, διαχέοντας την εξουσία ανάμεσά τους και καθιστώντας τους εν μέρει έστω συνυπεύθυνους για την εξέλιξη του συστήματος, αιτιολογούν και την ονομασία του πολιτικού συστήματος της Γερμανίας ως συνεργατικός ομοσπονδισμός⁵¹.

Σήμερα ο πραγματικός λόγος ύπαρξης του ομοσπονδιακού συστήματος στη Γερμανία, δεν είναι τόσο το ότι διασφαλίζει και στηρίζει τα συμφέροντα των Κρατιδίων και των πολιτών τους, γιατί αυτά τα συμφέροντα δεν έχουν πλέον τόσο στενή σχέση με τα Κρατίδια. Ο κύριος ρόλος του είναι να θέσει σε εφαρμογή την αρχή της κατανομής και του περιορισμού της πολιτικής εξουσίας, τόσο με την κατανομή της εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, όσο και με τον έλεγχο στο εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας. Από αυτή την άποψη το γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα επιτελεί δικαιολογημένα, μια πολιτική λειτουργία στο παρόν και θα συνεχίζει το ίδιο έργο και στο μέλλον.

III. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο.

Το σημαντικότερο όργανο του γερμανικού ομοσπονδιακού συστήματος είναι το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat), το οποίο τυπικά βρίσκεται στη σκιά της Ομοσπονδιακής Βουλής (Bundestag). Στην πραγματικότητα όμως έχει μια πολύ μεγαλύτερη πολιτική βαρύτητα από αυτή που δίνει την εντύπωση πως έχει, και αυτό λόγω της ακτινοβολίας του και της επιρροής που ασκεί στην κοινή γνώμη.

Η λειτουργία και οι αρμοδιότητες του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου βρίσκονται στο άρθρο 50 του Βασικού Νόμου: «μέσω του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου τα Κρατίδια συμπράττουν στην άσκηση της νομοθετικής και της διοικητικής λειτουργίας του Ομοσπονδιακού Κράτους [...]». Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο ως βουλή των Κρατιδίων αποτελεί το κοινό τους όργανο σε επίπεδο ομοσπονδίας. Σε πρώτη φάση έχει το καθήκον να προβάλλει τα συμφέροντα και τη διοικητική εμπειρία των Κρατιδίων, ώστε αυτά να λαμβάνονται υπόψη κατά τη θέσπιση των νόμων του κράτους. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να επηρεάσει τις αποφάσεις της ομοσπονδιακής

⁵¹ <http://homepages.wmich.edu/~hega/German%20Federalism.pdf>

κυβέρνησης αλλά και της Ομοσπονδιακής Βουλής ελέγχοντας αλλά και διορθώνοντας. Ο έλεγχος που ασκεί δικαιωματικά το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο είναι, κυρίως ένας έλεγχος της ομοσπονδιακής εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας από την εκτελεστική εξουσία των Κρατιδίων⁵².

Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο εκπροσωπεί στην Ομοσπονδία τα συμφέροντα των Κρατιδίων μέσω διορισμένων, όχι εκλεγμένων εκπροσώπων των κυβερνήσεών τους. Σύμφωνα με αυτά, η εκπροσώπηση των Κρατιδίων λειτουργεί στη διαδικασία διαμόρφωσης της βούλησης κυρίως ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας και της γραφειοκρατίας και όχι ως ένα επιπλέον όργανο της δημοκρατικής διαμόρφωσης της βούλησης.

Τα Κρατίδια συμπράττουν, επίσης, στη λήψη πολιτικών αποφάσεων για θέματα προσωπικού της Ομοσπονδίας, όπως η εκλογή του ομοσπονδιακού προέδρου από την Ομοσπονδιακή Συνέλευση, ο διορισμός δικαστών στα ανώτατα δικαστήρια και η σύνθεση του Κεντρικού Συμβουλίου της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Τράπεζας. Σύμφωνα με αυτά, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο εκλέγει τους μισούς δικαστές του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου και ορίζει, κατ' εναλλαγή με την Ομοσπονδιακή Βουλή τους προέδρους και τους αντιπροέδρους του. Η σημασία της αρχής της ομοσπονδίας τεκμηριώνεται με το ότι ο πρόεδρος του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου ενεργεί και ως αναπληρωτής ομοσπονδιακός πρόεδρος.

Είναι γεγονός ότι το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο χάρη στην ισχυρή του θέση στη νομοθετική διαδικασία, έχει μεταβληθεί και σε όργανο άσκησης κομματικής επιρροής. Ενώ, δηλαδή, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και η Ομοσπονδιακή Βουλή ακολουθούν κατά κανόνα ενιαία πολιτική γραμμή, δεδομένου ότι η κυβέρνηση έχει την υποστήριξη της πλειοψηφίας των βουλευτών της Ομοσπονδιακής Βουλής, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο είναι σε θέση να ματαιώσει την εφαρμογή της πολιτικής της κυβέρνησης ή τουλάχιστο να τη διορθώσει. Αυτή η δυνατότητα χρησιμοποιείται ιδιαίτερα σε περίπτωση που η αντιπολίτευση στην Ομοσπονδιακή Βουλή έχει την πλειοψηφία στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο.

Μέλη του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου είναι ο πρωθυπουργός του κάθε Κρατιδίου, οι υπουργοί των Οικονομικών, των Εσωτερικών και της Δικαιοσύνης, ο αντιπρόσωπος του Κρατιδίου στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο καθώς και κάθε

⁵² Smith, Gordon. "The Nature of the Unified State." In Smith, Gordon; Patterson, William E.; Merkl, Peter H.; and Padgett, Stephen (Eds.). *Developments in German Politics*. Durham, N.C.: Duke University Press 1992 p. 44.

υπουργός των κρατιδίων που θεωρεί ότι τον αφορά κάποιο πρόβλημα στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο

Στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο τα Κρατίδια εκπροσωπούνται με διαφορετική δύναμη το καθένα και αυτό, γιατί πρέπει να διασφαλίζεται ότι τα μεγάλα Κρατίδια δεν μπορούν να πλειοψηφούν εις βάρος των μικρών και το αντίστροφο. Η προεδρία της Bundesrat ασκείται διαδοχικά για ένα χρόνο από τους πρωθυπουργούς των Κρατιδίων με βάση κανόνες που ορίστηκαν με το σύμφωνο του Koeinigstein στις 30 Αυγούστου 1950.

Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο συμμετέχει σε ολόκληρη την ομοσπονδιακή νομοθεσία. Για συνταγματικές μεταρρυθμίσεις απαιτείται πλειοψηφία των 2/3 των ψήφων του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου όπως ακριβώς και με την Ομοσπονδιακή Βουλή. Το μισό περίπου της νομοθεσίας αποτελείται από ομοσπονδιακούς ή συναινετικούς νόμους. Είναι νόμους για τους οποίους ζητείται οπωσδήποτε η συναίνεση του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου βάσει της Βασικής Νομοθεσίας⁵³. Χάρη σε μια επιτυχημένη πλατιά ερμηνεία της Βασικής νομοθεσίας από την Bundesrat, ολόκληρη η ομοσπονδιακή νομοθεσία που πρόκειται να εφαρμοστεί από τα Κρατίδια και η οποία έχει έτσι αντίκτυπο στις διοικητικές τους διαδικασίες και θεσμούς, πρέπει να εγκριθεί από τη Bundesrat. Για όλα τα άλλα νομοσχέδια το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο έχει το δικαίωμα αρνησικυρίας, το οποίο η Bundestag μπορεί να ανατρέψει με απλή πλειοψηφία⁵⁴.

Εξάλλου, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο εκμεταλλεύτηκε τη συζήτηση για την Ευρωπαϊκή Ένωση, την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, και την αρχή της επικουρικότητας για να διεκδικήσει δικαίωμα στην επεξεργασία της ευρωπαϊκής πολιτικής σε τομείς οι οποίοι, σε εθνικό επίπεδο, υπάγονται στις αρμοδιότητές του. Επιπροσθέτως με την αναθεώρηση του Συντάγματος που ακολούθησε της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση εξουσιοδοτήθηκε, όπως προηγουμένως, να μεταφέρει κυρίαρχες εξουσίες στην Ένωση, αλλά τώρα μόνο με την επιδοκιμασία των δύο τρίτων (2/3) της πλειοψηφίας της Bundesrat⁵⁵.

Αντίθετα από τη Bundestag, η Bundesrat έχει και σημαντικές εξουσίες στη διοίκηση. Η συγκατάθεσή της είναι απαραίτητη για κάθε διοικητικό διάταγμα της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, που βασίζεται σε «συναινετικούς» νόμους ή σε νόμους

⁵³ www.berghof-center.org/publications/background/german_federal_system_srilanka_zunzer.pdf

⁵⁴ Βλ. Karl W Deutsch, D Brent Smith, «Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας» στο Roy C. Macridis «Σύγχρονα Πολιτικά Συστήματα: Ευρώπη» Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1981 σελ. 413

που πρέπει να εκτελέσει το Κρατίδιο σαν αντιπρόσωπος της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.

Η συγκατάθεση του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου είναι επίσης ουσιαστική για την κήρυξη «νομοθετικής ανάγκης» από τον ομοσπονδιακό πρόεδρο, στην περίπτωση που υπάρχει σύγκρουση ανάμεσα στον καγκελάριο και σε μια αρνητική πλειοψηφία στην Ομοσπονδιακή Βουλή και αδιέξοδο στην κύρωση της νομοθεσίας.

Περισσότερο από κάθε άλλο όργανο, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του γερμανικού συνεργατικού ομοσπονδισμού. Η τήρηση των ισορροπιών, η σύζευξη κεντρικών ομοσπονδιακών και κρατικών αρμοδιοτήτων και η συνένωση στο ίδιο σώμα των σφαιρών νομοθεσίας και διοίκησης, - όλα αυτά αναγάγουν το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο θεματοφύλακα του πολιτικού συστήματος της Γερμανίας⁵⁶.

Η θέση του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου ενδυναμώθηκε ακόμα περισσότερο από τη συμπερίληψη της αρχής της επικουρικότητας και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται περαιτέρω ο διττός χαρακτήρας της Γερμανικής Ομοσπονδίας που προϋποθέτει την ισότιμη συμμετοχή κεντρικών και περιφερειακών θεσμών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (dual legitimacy). Το αναθεωρημένο άρθρο 23 του Βασικού Νόμου και το άρθρο 3β της Συνθήκης του Μάαστριχτ ενδυναμώνουν τη συμμετοχή του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συμβουλίου και των 16 γερμανικών Κρατιδίων στην εθνική και ευρωπαϊκή διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής.

Μπορεί εξάλλου να διαπιστωθεί ότι στο πολιτικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας, λόγω της έντονης ανάμειξης των Κρατιδίων στην πολιτική σε ομοσπονδιακό επίπεδο, έχει αναπτυχθεί το στοιχείο της μόνιμης δημιουργίας ενός μεγάλου συνασπισμού-για να μην πει κανείς μιας κυβέρνησης όλων των κομμάτων. Ως εκ' τούτου, η πολιτική βαρύτητα του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου ενδυναμώνει την τάση που χαρακτηρίζει το γερμανικό πολιτικό σύστημα, να εντείνει τις προσπάθειές του προς την κατεύθυνση του συμβιβασμού και της συνεργασίας παρά της αντιπαράθεσης.

Η αναμφίβολη δύναμη του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου δε βασίζεται ακριβώς στην ικανότητά του να διαμορφώνει αυτοδύναμα και να επηρεάζει τον πολιτικό βίο, αλλά στην άσκηση ελέγχου επί της Ομοσπονδιακής Βουλής και της ομοσπονδιακής

⁵⁵ Charlie Jeffrey, «Οι Lander αντεπιτίθενται»...ο.π. σελ212

κυβέρνησης. Κατ' αυτόν τον έλεγχο, ενδιαφέρει λιγότερο να επέλθει μεταβολή στην κατεύθυνση της πολιτικής και περισσότερο να γίνει διεξοδικός έλεγχος και να επιτευχθεί σύμπραξη στη νομοθετική διαδικασία. Δεν είναι δυνατό το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο να παρεμβάλλει στην κυβέρνηση μονίμως εμπόδια, -κάτι τέτοιο άλλωστε έχει πράξει σπάνια μέχρι σήμερα.

IV. Η Ομοσπονδιακή Βουλή.

Ο κύριος φορέας της ομοσπονδιακής νομοθεσίας είναι το ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο ή η Bundestag, οι αντιπρόσωποι της οποίας εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια με γενική, ίση, άμεση, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία σύμφωνα με το άρθρο 38 του Βασικού Νόμου⁵⁷ και δε δέχονται εντολές από κανέναν. Στην πραγματικότητα όμως, η παράδοση της κομματικής πειθαρχίας, η δύναμη των κομμάτων στην τοποθέτηση των υποψηφίων στις εκλογικές περιφέρειες και στους καταλόγους έχουν κάνει εξαιρετικά προβλέψιμες τους ψήφους και τις ενέργειες των μελών της Bundestag.

Οι γεννήτορες του Βασικού Νόμου ανέπτυξαν ένα σύστημα στο οποίο η κυβέρνηση πρέπει να προκύπτει από το Κοινοβούλιο, αλλά και να διαθέτει ως προς το Κοινοβούλιο μεγαλύτερη ανεξαρτησία απ' ότι επί Δημοκρατίας της Βαϊμάρης. Οι συνταγματικές διατάξεις του Βασικού Νόμου ενισχύουν από τη μια μεριά το Κοινοβούλιο με το να το υποχρεώνουν να φροντίζει, ήδη κατά την εκλογή του καγκελάριου για μια βιώσιμη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Από την άλλη πλευρά το Κοινοβούλιο χάνει δύναμη από το γεγονός ότι ο καγκελάριος και οι υπουργοί του από τη στιγμή που αναλαμβάνουν τα καθήκοντά τους, έχουν μεγαλύτερη ανεξαρτησία απ' ότι οι προκάτοχοί τους στη Δημοκρατία της Βαϊμάρης.

Η σημαντικότερη οργανωτική δομή του Κοινοβουλίου είναι η διαίρεσή του σε κοινοβουλευτικές ομάδες οι οποίες αποτελούν τη συνένωση ενός κόμματος στο Κοινοβούλιο. Η κοινοβουλευτική δραστηριοποίηση των βουλευτών καθορίζεται απόλυτα από την οργάνωση της κοινοβουλευτικής ομάδας. Έτσι, τα σημαντικότερα αξιώματα στο Κοινοβούλιο ανατίθενται μετά από αποφάσεις των κοινοβουλευτικών ομάδων, καθώς και μετά από συμφωνία των κοινοβουλευτικών ομάδων μεταξύ τους.

⁵⁶ Βλ. Smith, Gordon...ο.π. σελ 45

⁵⁷ Βλ. Κώστας Γ. Μαριάς, Αντώνης Μ. Παντελής «Συνταγματικά κείμενα Ελληνικά και ξένα» Εκδόσεις Σακκούλα Αθήνα, Κομοτηνή 1990 σελ.523.

Εκτός από τις κοινοβουλευτικές ομάδες υπάρχουν και οι επιτροπές οι οποίες ασκούν πολύ σημαντικό ρόλο στη λειτουργία του Κοινοβουλίου. Οι επιτροπές (των οποίων ο αριθμός και το μέγεθος ποικίλλουν κατά καιρούς), ασχολούνται λιγότερο με τον έλεγχο του κυβερνητικού έργου στον τομέα που τις αφορά και περισσότερο με το νομοθετικό έργο. Εκτός της επιτροπής επί του προϋπολογισμού του κράτους, η οποία έχει τη δυνατότητα να αποφασίζει για οικονομικά θέματα ακόμα και χωρίς συζήτηση στην ολομέλεια της Βουλής, η εργασία των επιτροπών αφορά τυπικά μόνο στην προετοιμασία των θεμάτων για τα οποία θα ληφθούν αποφάσεις από την ολομέλεια. Ωστόσο, το αποτέλεσμα των συσκέψεων των επιτροπών, γίνεται κατά κανόνα αποδεκτό από την ολομέλεια της Βουλής χωρίς πολλές αλλαγές⁵⁸.

Στο πολιτικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η Γερμανική Ομοσπονδιακή Βουλή επιτελεί τέσσερις βασικές λειτουργίες: (α) είναι το κέντρο των νομοθετικών διαδικασιών, (β) είναι το κύριο όργανο για το σχηματισμό κυβέρνησης, (γ) ελέγχει την κυβέρνηση και την πολιτική της, και (δ) ως όργανο εκπροσωπεί δημόσια το γερμανικό λαό. Ενώ η Ομοσπονδιακή Βουλή επιτελεί τους δύο πρώτους στόχους της με μεγάλη επιτυχία, στην τρίτη περίπτωση η επιτυχία της είναι μερική, ενώ στην τέταρτη σχεδόν ανύπαρκτη.

Σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Βουλής στη νομοθετική διαδικασία πρέπει να πούμε τα εξής: Πρωτοβουλίες που αφορούν σε προτάσεις σχετικά με νόμους μπορούν να αναλάβουν η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, η Ομοσπονδιακή Βουλή και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat). Στην πλειοψηφία τους όμως προέρχονται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, δηλαδή από τα ομοσπονδιακά υπουργεία. Στην Ομοσπονδιακή Βουλή ανήκει, ωστόσο, η λήψη της απόφασης (ψηφίση) σχετικά με τους νόμους: μόνο ό,τι ψηφιστεί από αυτή ως νόμος είναι νόμος του κράτους. Η υπογραφή των νόμων (προ της δημοσίευσής τους) από τον ομοσπονδιακό πρόεδρο είναι μόνο μια τυπική πράξη. Έτσι, παρόλο που η ομοσπονδιακή Βουλή δεν είναι ο μόνος θεσμός που συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία, αποτελεί χωρίς αμφιβολία το βασικό όργανο της διαδικασίας αυτής.

Όπως στις περισσότερες σύγχρονες δημοκρατίες, έτσι και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το κύριο βάρος σχετικά με τις προτάσεις νόμων το φέρει η εκτελεστική εξουσία. Στη Γερμανία όμως η Ομοσπονδιακή Βουλή είναι πολύ πιο ελεύθερη απ' ό,τι η βρετανική Κάτω Βουλή ως προς την επεξεργασία και την άσκηση

⁵⁸ Βλ. Gordon Smith, William E. Peterson Peter H. Merkl " Developments in West German Politics"

επιρροής επί των νομοσχεδίων. Κανείς δεν εμποδίζει την Ομοσπονδιακή Βουλή εφόσον υπάρχει ανάγκη να τροποποιήσει εξ ολοκλήρου ένα νομοσχέδιο της κυβέρνησης. Δεδομένου ότι η κυβέρνηση δεν είναι υποχρεωμένη να παραιτηθεί ή να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης, σε περίπτωση που θα μειωηφούσε σε κάποια ψηφοφορία στο Κοινοβούλιο, δεν την ενδιαφέρει τόσο πολύ, αν η Ομοσπονδιακή Βουλή επιβάλλει δραστικές αλλαγές στα νομοσχέδιά της.

Η Ομοσπονδιακή Βουλή συζητά και ψηφίζει νομοσχέδια, κατά παράδοση, με τη διαδικασία των τριών αναγνώσεων όπως αποκαλούνται. Συγκεκριμένα, ένα νομοσχέδιο κατατίθεται πρωτίστως στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat) και στην Bundestag όπου ορίζεται η ημερομηνία που το νομοσχέδιο θα τεθεί για συζήτηση στην ολομέλεια της Βουλής. Εκεί, πραγματοποιούνται οι τρεις αναγνώσεις και η συζήτηση καταλήγει σε ψηφοφορία με την οποία αποφασίζεται αν το σχέδιο που συζητήθηκε θα γίνει νόμος του κράτους ή όχι⁵⁹.

Σε ό,τι αφορά τη συμβολή της Bundestag στο σχηματισμό κυβέρνησης, ο ομοσπονδιακός καγκελάριος ως πρόεδρος της κυβέρνησης εκλέγεται τυπικά από την Ομοσπονδιακή Βουλή με πρόταση του ομοσπονδιακού προέδρου. Συνήθως, ο ομοσπονδιακός πρόεδρος έχει τη δυνατότητα, στην πρότασή του προς το Κοινοβούλιο να επιλέξει μόνο ανάμεσα στους δύο επικρατέστερους πολιτικούς, να προτείνει δηλαδή εκείνο τον υποψήφιο ο οποίος είναι σχεδόν σίγουρο ότι θα ψηφιστεί από το Κοινοβούλιο.

Παρά το γεγονός ότι και στη Γερμανία επικρατεί η αντίληψη ότι η κυβέρνηση πρέπει να ελέγχεται από τη Βουλή, ένα τμήμα της κριτικής που ασκείται στην Bundestag οφείλεται στην απουσία αυτού του ελέγχου. Πράγματι, η αντιπολίτευση ως κυβερνητική μειοψηφία δυσκολεύεται στο να ασκήσει ουσιαστικό έλεγχο στην κυβέρνηση καθώς δε διαθέτει δύναμη για να της επιβληθεί. Αποφασιστικής σημασίας για την αδυναμία του Κοινοβουλίου να ελέγξει την κυβέρνηση είναι και το γεγονός ότι για τους βουλευτές είναι πιο σημαντικό να ασκούν επιρροή και να έχουν μερίδιο στην εξουσία από το να τηρούν εκείνη την απόσταση από την κυβέρνηση, η οποία τους επιτρέπει τον πραγματικό έλεγχο. Οι εξεταστικές επιτροπές επίσης, οι οποίες παραδοσιακά θεωρούνται ως ένα ιδιαίτερα ισχυρό μέσο ελέγχου δεν μπόρεσαν να εξελιχθούν μέσα στην Ομοσπονδιακή Βουλή σε όργανο ελέγχου τέτοιο που θα ήταν σε θέση να πιέσει σοβαρά την κυβέρνηση.

Macmillan 1992 σελ.33

Αναφορικά τέλος με την τέταρτη βασική λειτουργία της Bundestag που είναι η εκπροσώπηση του λαού, μπορούμε να πούμε ότι ούτε σε αυτή, όπως και στην προηγούμενη λειτουργία της δε σημειώνει ιδιαίτερη επιτυχία. Αυτό συμβαίνει γιατί το Κοινοβούλιο θεωρεί πως επιτελεί ήδη τη λειτουργία εκπροσώπησης που του αντιστοιχεί με την επιμελή και συνειδητή εργασία του. Τείνει όμως να παραμελεί το καθήκον του να παρουσιάζει στην κοινοβουλευτική σκηνή και να θέτει σε αντιπαράθεση τα συμφέροντα και τις αντιλήψεις σχετικά με τους πολιτικούς στόχους. Έτσι, στο κέντρο της κοινοβουλευτικής καθημερινής εργασίας των βουλευτών δε βρίσκονται διαξιφισμοί κατά τη διάρκεια των δημοσίων συνεδριάσεων της ολομέλειας, αλλά οι προκαταρκτικές εργασίες και οι διασκέψεις σχετικά με τα σχέδια νόμων που λαμβάνουν χώρα στις κλειστές συνεδριάσεις των επιτροπών.

V. Νομοθετική Διαδικασία.

Σύμφωνα με το Βασικό Νόμο, οι νομοθετικές αρμοδιότητες του γερμανικού συνεργατικού ομοσπονδιακού συστήματος είναι διαιρεμένες σε τρεις κατηγορίες⁶⁰:

- A) τις αποκλειστικές αρμοδιότητες, άρθρα 71,73
- B) τις συντρέχουσες/ανταγωνιστικές αρμοδιότητες, άρθρα 72,74,74 α
- Γ) τις βοηθητικές αρμοδιότητες (νόμοι πλαίσιο), άρθρο 75

Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση κατέχει τις αποκλειστικές αρμοδιότητες σε θέματα που αφορούν την εθνική ασφάλεια ή απαιτούν πολιτικές συνεργασίας σε διεθνές επίπεδο. Η άμυνα, το εξωτερικό εμπόριο, η μετανάστευση, οι μεταφορές, είναι πολιτικές οι οποίες επεξεργάζονται μόνο σε εθνικό επίπεδο και ως εκ' τούτου υπόκεινται στην αποκλειστική εξουσία της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Σε αρκετούς άλλους τομείς πολιτικής τα Κρατίδια και οι κυβερνήσεις τους μοιράζονται συντρέχουσες αρμοδιότητες με την Ομοσπονδία αν και σε περίπτωση διαφωνίας η δεύτερη υπερισχύει. Υπάρχουν αρκετοί τέτοιοι τομείς που περιγράφονται από το Βασικό Νόμο όπως η διαχείριση της γης, η προστασία των καταναλωτών, η δημόσια υγεία, η πυρηνική ενέργεια κ.α⁶¹.

⁵⁹ Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek...ο.π. σελ.434

⁶⁰ Βλ. Gunlicks, Arthur B. The 'Old' and the 'New' Federalism in Germany," in Peter H. Merkl. Ed. The Federal Republic of Germany at Forty-Five. Union without Unity. New York: New York University Press 1995.

⁶¹ <http://homepages.wmich.edu/~hega/German%20Federalism.pdf>

Οι βοηθητικές αρμοδιότητες περιορίζουν την ομοσπονδιακή κυβέρνηση σε παροχή απλώς κατευθυντήριων γραμμών αφήνοντας στα Κρατίδια το ουσιαστικότερο μέρος της νομοθετικής διαδικασίας. Τέτοιες περιπτώσεις περιορίζονται στους τομείς των μέσων μαζικής ενημέρωσης, στην προστασία της φύσης και στους κανονισμούς των δημοσίων υπηρεσιών. Τα παρακάτω φαίνονται αναλυτικά στον πίνακα που ακολουθεί:

Table 1: Legislative Competences of the Federation and States

Federation (<i>Bund</i>)	States (<i>Länder</i>)
Exclusive powers	Exclusive powers
Foreign affairs	Cultural affairs (including broadcasting)
Defense	Education
Citizenship	Health service
Passports, immigration, etc.	Police
Currency matters	
Customs and free movement of goods	
Post and telecommunications	
Framework legislation	
Principles of higher education	
Hunting and conservation	
Press and film industry	
Land distribution and regional planning	
	Concurrent powers
	Civil and criminal law and sentencing
	Registration of births, deaths and marriages
	The law of association and assembly
	Residence and establishment of aliens
	Production and use of nuclear energy

Source: Smith, in Smith et al. 1992, p. 41

Η νομοθετική διαδικασία γενικά έχει ως εξής: Νομοσχέδια προτείνονται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, την Bundestag ή την Bundesrat. Αυτά που προτείνονται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση-περίπου πάνω από το μισό του

συνόλου-πρέπει πρώτα να υποβληθούν για εξέταση στην Bundesrat. Μετά όλα τα νομοσχέδια περνούν από την κύρια νομοθετική διαδικασία που αρχίζει με το πρώτο διάβασμα και την ψήφιση από την ολομέλεια της Bundestag των βασικών αρχών του νομοσχεδίου. Στη συνέχεια, ακολουθεί εντατική επεξεργασία των λεπτομερειών από κάποια από τις μόνιμες επιτροπές της Bundestag και μετά γίνεται το δεύτερο και τρίτο διάβασμα, η διόρθωση και η ψήφιση του νομοσχεδίου. Μετά την αποδοχή από την Bundestag, το νομοσχέδιο πάει στην Bundesrat, και αν δεν τροποποιηθεί εκεί, περνά αμέσως στον πρόεδρο της Δημοκρατίας και στον καγκελάριο και στην συνέχεια στη δημοσίευσή του σαν νόμου.

VI. Ο Ομοσπονδιακός Καγκελάριος

Για να αποδοθεί η ιδιαίτερη διάρθρωση του πολιτικού συστήματος της Γερμανικής Δημοκρατίας καθιερώθηκε, ήδη από πολύ νωρίς ο όρος «δημοκρατία του καγκελαρίου». Με αυτόν τον όρο τονίζεται ότι η δημοκρατική τάξη του Βασικού Νόμου έχει ως πολιτικό επίκεντρο τον ομοσπονδιακό καγκελάριο που είναι ο αρχηγός της κυβέρνησης.

Η δηλωμένη βούληση του δημιουργού του Βασικού Νόμου ήταν να αποτραπεί, κατά το δυνατό, ο σχηματισμός ασταθών κυβερνήσεων και η ταχεία πτώση τους, όπως είχε συμβεί στην εποχή της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης. Σύμφωνα με το ίδιο σκεπτικό, αν ήθελε κανείς να ενισχύσει τη δύναμη της κυβέρνησης, τότε θα έπρεπε να περιορίσει τους άλλους παράγοντες ισχύος του πολιτικού συστήματος και τη δράση τους. Ως εκ τούτου, από τη μια πλευρά, προέκυψε ένας ομοσπονδιακός πρόεδρος με μειωμένες εξουσίες, σε σύγκριση με τον πρόεδρο του Ράιχ στην περίοδο της Βαϊμάρης και από την άλλη, καταβλήθηκε προσπάθεια να δημιουργηθεί μια σχέση εξάρτησης της κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο πιο σταθερή απ' ό,τι ήταν στο παρελθόν. Εδώ, η Ομοσπονδιακή Βουλή θεωρείται, βάση των διατάξεων του Βασικού Νόμου, ως όργανο που αναθέτει με ψηφοφορία στον ομοσπονδιακό καγκελάριο τα καθήκοντά του. Σύμφωνα με αυτά, ο καγκελάριος είναι τυπικά υπεύθυνος μόνο προς το Κοινοβούλιο με όλες τις συνέπειες που μπορεί να έχει κάτι τέτοιο: αν ανατραπεί ο αρχηγός της κυβέρνησης ή αν παραιτηθεί, αυτό ισχύει και για όλους τους υπουργούς του. Αυτές οι διατάξεις θεωρήθηκαν ως η κύρια αιτία ύπαρξης σταθερότητας όχι μόνο των κυβερνήσεων της δεύτερης γερμανικής Δημοκρατίας, αλλά και της δημοκρατικής τάξης.

Ως εκ' τούτου, ο καγκελάριος κατέχει το πιο σημαντικό αξίωμα στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Επίσημα διορίζει και απολύει όλα τα μέλη της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, εφόσον οι προτάσεις του είναι δεσμευτικές για τον πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος έχει μόνο την τυπική εξουσία διορισμού και απόλυσής τους⁶².

Εξάλλου, το άρθρο 65 του Βασικού Νόμου αναφέρει ρητά: «ο καγκελάριος καθορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής και φέρει τη σχετική ευθύνη». Μολονότι στο εισαγωγικό άρθρο 62 του Βασικού Νόμου, στην παράγραφο για την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, δηλώνεται ότι αυτή αποτελείται από τον καγκελάριο και τους ομοσπονδιακούς υπουργούς-έτσι υπογραμμίζεται ο υπουργικός χαρακτήρας της κυβέρνησης και προσδιορίζεται, κατά τα φαινόμενα, η αρχή της ομαδικότητας-ωστόσο, όλες οι διατάξεις του Συντάγματος εξασφαλίζουν στον καγκελάριο μια τόσο τεράστια επιρροή, που αυτός, σε καμιά περίπτωση δεν είναι δυνατό να δραστηριοποιείται στην κυβέρνηση μόνο ως *primus inter pares*.

Ο καγκελάριος έχει την δύναμη και την ευθύνη να καθορίζει σε γενικές γραμμές την πολιτική. Ο αμέσως κατώτερός του, ο ομοσπονδιακός υπουργός Άμυνας, είναι αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων κατά τη διάρκεια της ειρήνης, όταν όμως κηρυχτεί «κατάσταση ανάγκης»-δηλαδή πόλεμος ή εμπόλεμος κατάσταση-η αρχηγία των ενόπλων δυνάμεων περιέρχεται στον καγκελάριο. Για την εφαρμογή στην πράξη της αρμοδιότητας που έχει ο καγκελάριος να καθορίζει τις βασικές γραμμές της κυβερνητικής του πολιτικής χρειάζεται ένας σχετικός οργανωτικός μηχανισμός. Η Καγκελαρία με τους πεντακόσιους περίπου συνεργάτες της είναι η ομοσπονδιακή κεντρική δημόσια υπηρεσία που διευθύνεται από τον καγκελάριο και έχει ως σκοπό την καθοδήγηση, το συντονισμό και το σχεδιασμό της κυβερνητικής πολιτικής. Αποτελεί, ως εκ' τούτου, το κεντρικό κύκλωμα της κυβέρνησης που έχει ως πυρήνα του τον ίδιο τον καγκελάριο.

Όλες αυτές οι διατάξεις τείνουν να κάνουν έναν ανίσχυρο καγκελάριο ισχυρό και έναν αρκετά ισχυρό ακόμα περισσότερο. Με τον καιρό, αν ο τρόπος διακυβέρνησης είναι επιτυχημένος, ιδιαίτερα αν βοηθιέται από οικονομική ευημερία και ευνοϊκό διεθνές καθεστώς, η συνεχής συγκέντρωση εξουσίας και δημοσιότητας πρόκειται να τον κάνουν εξέχουσα φυσιογνωμία του έθνους του.

⁶² Βλ Yves Meny «Συγκριτική Πολιτική, Οι Δημοκρατίες Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένες Πολιτείες,

VII. Ο Πρόεδρος

Είναι η επίσημη κεφαλή της ομοσπονδιακής δημοκρατίας για τις εσωτερικές και τις διεθνείς υποθέσεις. Έχει διαρκώς ευκαιρίες να συμβάλλει στην καθοδήγηση της κοινής γνώμης και καθιερώνει τον τόνο και το ύφος της πολιτικής και της κουλτούρας της χώρας.

Ο ομοσπονδιακός πρόεδρος εκλέγεται από την Ομοσπονδιακή Συνέλευση (Bundesversammlung), μια επιτροπή, η οποία αποτελείται κατά το ήμισυ από αντιπροσώπους της Bundestag και κατά το ήμισυ από απεσταλμένους, οι οποίοι αποστέλλονται για το σκοπό αυτό από τα Κοινοβούλια των Κρατιδίων ανάλογα με τη δύναμη του κόμματος στο οποίο ανήκουν⁶³.

Ο πρόεδρος εκλέγεται για πέντε χρόνια και μπορεί να εκλεγεί για άλλη μια συνεχόμενη πενταετία μόνο μια φορά. Από αυτόν αναμένεται να παραμερίζει την κομματική του ταυτότητα αμέσως μόλις αναλαμβάνει τα καθήκοντά του. Το πρόσωπο του ομοσπονδιακού προέδρου πρέπει να βρίσκεται υπεράνω του αγώνα των πολιτικών κομμάτων και της αντιπαράθεσης για την απόκτηση πολιτικής ισχύος, πρέπει να συμβολίζει την ενότητα του κράτους.

Οι πολιτικές λειτουργίες που ανήκουν στην αρμοδιότητα του ομοσπονδιακού προέδρου είναι επί το πλείστον τυπικές. Ωστόσο, αποκτούν πολιτική βαρύτητα σε κρίσιμες καταστάσεις ζωής του κράτους. Έτσι, ο πρόεδρος είναι αυτός που μαζί με τον καγκελάριο αποφασίζει αν θα κηρύξει κατάσταση έκτακτης ανάγκης και έτσι στην πραγματικότητα πόλεμο. Πρέπει να αποφασίσει ποιον θα προτείνει πρώτο στην Bundestag σαν υποψήφιο για το αξίωμα του καγκελάριου και αν θα τη διαλύσει σε περίπτωση που δεν έχει καταφέρει να εκλέξει καγκελάριο. Κατά τον ίδιο τρόπο θα πρέπει να αποφασίσει αν θα διαλύσει την Bundestag σε περίπτωση που έχει αρνηθεί να δώσει στον καγκελάριο ψήφο εμπιστοσύνης αλλά δεν έχει καταφέρει να τον αντικαταστήσει με κανένα άλλο ή αν θα πρέπει να υποστηρίξει ένα καγκελάριο που έχει μειοψηφήσει. Γενικά όμως, οι δραστηριότητες του προέδρου είναι περισσότερο τυπικές και συνίστανται σε καθήκοντα αντιπροσώπευσης και κυβερνητικής ρουτίνας.

Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία» Αθήνα , Παπαζήση 1996 σελ. 247-249

VIII. Οικονομία και κοινωνία.

Ο Βασικός Νόμος παρέχει στο άρθρο 14 τις απαραίτητες εγγυήσεις για την ιδιοκτησία και, κατ' αυτόν τον τρόπο, διασφαλίζει την ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής. Στο ερώτημα αν στο πολιτικό σύστημα της Γερμανίας αναγνωρίζεται ένα συγκεκριμένο οικονομικό σύστημα, η απάντηση είναι ότι ακολουθείται η οικονομική πολιτική που θεωρείται κατά περίπτωση πιο κατάλληλη με την προϋπόθεση ότι τηρείται ο Βασικός Νόμος.

Οικονομικό-πολιτικά σημαντικότερος είναι ο νόμος περί των τραπεζών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Χάρη σε αυτόν, η Γερμανική Ομοσπονδιακή Τράπεζα, σε αντίθεση με τις κεντρικές τράπεζες των περισσοτέρων κρατών απέκτησε ένα μεγάλο βαθμό αυτονομίας, ώστε να μπορεί να εκπληρώσει το βασικό της καθήκον, τη διασφάλιση της σταθερότητας του νομίσματος με ορθό τρόπο και διατηρώντας την ανεξαρτησία της από κρατικές υποδείξεις. Αυτή η σχετική αυτονομία υπαγορεύτηκε από τις αρνητικές εμπειρίες στις περιπτώσεις πληθωρισμού στο παρελθόν της Γερμανίας: η νομισματική πολιτική έπρεπε να διαφυλαχθεί από κάθε πολιτική εκμετάλλευση.

Με την εισαγωγή του ευρώ ως κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος μεταφέρθηκαν οι περισσότερες αρμοδιότητες της Κεντρικής Τράπεζας στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Ως προς τη δομή και τις λειτουργίες του αλλά και ως προς τη μεγάλη ανεξαρτησία του αυτός ο νέος θεσμός είναι έντονα προσανατολισμένος προς το γερμανικό μοντέλο. Το ότι η Γερμανία πέτυχε να οριστεί η Φρανκφούρτη ως έδρα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας έχει τόσο συμβολική όσο και απτή πολιτική σημασία⁶⁴.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία ενδιάμεσου της ΕΟΚ έλαβε μέρος σε μια διαδικασία οικονομικής ολοκλήρωσης σε δυτικοευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία οδήγησε σε μια πολύ στενή συνεργασία, κυρίως στην οικονομική και αγροτική πολιτική, με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και τα κράτη-μέλη της. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα στις Βρυξέλλες-σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση-εξελίχθηκε σε αποφασιστικής σημασίας κέντρο λήψης αποφάσεων σχετικά με τον ευρύτερο τομέα της οικονομικής πολιτικής και, ιδιαίτερα με την αγροτική οικονομία.

⁶³ ο.π. σελ.188.

⁶⁴ Βλ. www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.el.html

Δύο μείζονα προβλήματα και της σύγχρονης Γερμανίας αποτελούν η ανεργία και η μετανάστευση, προβλήματα που απειλούν γενικότερα όλες τις χώρες της ΕΕ. Έτσι, και ενώ τη δεκαετία του '50 η επαγγελματική απασχόληση θεωρούνταν δεδομένη για οποιονδήποτε επιθυμούσε να εργαστεί, στα μέσα της δεκαετίας του '60 η οικονομία μπήκε σε ύφεση και η κατάσταση επιδεινώθηκε περισσότερο με τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις που ακολούθησαν. Ο αριθμός των ανέργων ανέρχονταν συνεχώς και το 1985 έφτασε σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία τα 2,3 εκατομμύρια. Ως εκ τούτου στον τομέα της απασχόλησης η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία κατρακύλησε μέσα σε δέκα περίπου έτη από τη θέση της χώρας που είχε αντιμετωπίσει τις οικονομικές μεταπτώσεις πολύ πιο αποτελεσματικά σε σύγκριση με άλλα κράτη σε μια μεσαία θέση της διεθνούς ταξινόμησης. Σήμερα, η μαζική ανεργία που πλήττει τη Γερμανία (9,5% το έτος 2004, στοιχεία Eurostat⁶⁵) στοιχίζει πάνω από 50 δισεκατομμύρια ευρώ κατ' έτος. Κλονίζει τα θεμέλια της κοινωνίας και θέτει σε κίνδυνο τη δημοκρατική συναίνεση⁶⁶.

Ανάλογο πρόβλημα αποτελεί και η μετανάστευση η οποία στο ξεκίνημά της (1966/67 με τους πρόσφυγες από την Ανατολή και τη Γερμανική Λαϊκή Δημοκρατία) πρόσφερε στη δυτικογερμανική οικονομία την ευκαιρία να βρει το εργατικό δυναμικό που ήταν απαραίτητο για την επέκτασή της. Αργότερα όμως και καθώς ο αριθμός των μεταναστών αυξάνονταν, δημιουργήθηκε πρόβλημα στην ανεύρεση εργασίας τόσο για τους μετανάστες όσο και για τους ίδιους τους Γερμανούς. Σε συνδυασμό και με την οικονομική ύφεση της δεκαετίας του '70 δημιουργήθηκε αρχικά ένα οικονομικό πρόβλημα που στη συνέχεια εξελίχθηκε σε κοινωνικοπολιτικό πρόβλημα. Αρχικά υπήρξε η σκέψη να κρατηθούν οι θέσεις εργασίας που συνεχώς λιγόστευαν για τους Γερμανούς και να σταλούν οι αλλοδαποί στις πατρίδες τους, όμως συχνά οι Γερμανοί δεν ήταν πρόθυμοι να αναλάβουν τα συνήθως μη ελκυστικά επαγγέλματα τα οποία ασκούσαν οι αλλοδαποί.

Στα τέλη του 1992 κυβέρνηση και αντιπολίτευση στη Γερμανία συμφώνησαν να περιοριστεί η χρήση του λεγόμενου πολιτικού ασύλου. Από τις αρχές του 2000 άρχισε μια εντατική συζήτηση σχετικά με την αναγκαιότητα και τα όρια της μετανάστευσης. Προήλθε κυρίως από τη συνειδητοποίηση ότι η Γερμανία, παρά την ανεργία της δεν είναι σε θέση να καλύψει με ντόπιους υποψήφιους θέσεις εργασίας που απαιτούν ιδιαίτερα αυξημένα προσόντα. Από την άλλη, οι υπεύθυνοι

⁶⁵ Βλ. www.eurostat.cec.eu.int

συνειδητοποίησαν ότι η ζωή των μεταναστών και των παιδιών τους συνοδεύεται από πάρα πολλά άλυτα προβλήματα όπως η ελλιπή γνώση της γερμανικής γλώσσας και τα υψηλά ποσοστά ανεργίας. Γίνεται έτσι προσπάθεια να βρεθούν εκείνες οι νομικές λύσεις που θα διασφαλίζουν τους Γερμανούς πολίτες από την αθρόα εισροή μεταναστών, δίχως να χάνει παράλληλα η χώρα τα οφέλη που η εισροή αυτή συνεπάγεται. Τα φαινόμενα αυτά βέβαια δεν ξενίζουν καθώς σήμερα απαντώνται σε όλες τις χώρες της ΕΕ (κυρίως σε αυτές των «15») και αποτελούν μόνιμο πρόβλημα σε κοινοτικό και κρατικό επίπεδο.

Σε ό,τι αφορά τον πλουραλισμό συμφερόντων, στη Γερμανία όπως σε κάθε ανεπτυγμένη χώρα, υπάρχουν ομάδες συμφερόντων που στόχο έχουν να ασκήσουν πολιτική επιρροή με σκοπό την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των μελών τους. Οι πολιτικοί είναι υποχρεωμένοι τόσο σε τοπικό όσο και σε ομοσπονδιακό επίπεδο να λαμβάνουν υπόψη τους συνδέσμους και ενώσεις αν θέλουν να επανεκλεγούν.

Η επιρροή που ασκούν οι ομάδες συμφερόντων στη Γερμανική Ομοσπονδιακή Βουλή είναι σχετικά περιορισμένη. Ενεργοποιείται σε περίπτωση που θεωρείται ότι οι επιτροπές της Ομοσπονδιακής Βουλής επιφέρουν καίριες μεταβολές σε κατατιθέμενα σχέδια της κυβέρνησης, ή πάλι στην περίπτωση νομοσχεδίων του ίδιου του Κοινοβουλίου. Οι εξειδικευμένες επιτροπές της Ομοσπονδιακής Βουλής, εκείνες δηλαδή που ασχολούνται επισταμένα με έναν απόλυτα συγκεκριμένο πολιτικό τομέα αποτελούν το φυσικό χώρο δράσης των εκπροσώπων των ομάδων αυτών. Οι τελευταίες ασκούν επίσης εξαιρετικά μεγάλη επιρροή στα πολιτικά κόμματα, τα οποία στο κοινοβουλευτικό σύστημα της Γερμανίας λειτουργούν στην πραγματικότητα ως μετασχηματιστικά όργανα που συνδέουν κοινωνία με κράτος και δρουν ως φίλτρα και συντονιστές των συμφερόντων των ομάδων πίεσης. Υπ' αυτό το πρίσμα, η κατάσταση στη Γερμανία βρίσκεται κοντά στον ορισμό που έδωσε ο Schmitter για το νέο-κορπορατιστικό μοντέλο: «Ένας τρόπος διαμόρφωσης πολιτικής, στον οποίο τυπικά συγκροτημένες ομάδες συμφερόντων είναι ενσωματωμένες υποχρεωτικά στην κυβερνητική διαδικασία απόφασης και υλοποίησης⁶⁷»

⁶⁶ Βλ. www.arbeitsagentur.de.

⁶⁷ Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehbruch . Trends towards Corporatist Intermediation. Beverly Hills and London: Sage Publications 1979

ΙΧ. Ομοσπονδιακός Στρατός.

Αναπόσπαστο κομμάτι της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας αποτελεί ο γερμανικός ομοσπονδιακός στρατός ο οποίος αποτελείται από στρατιωτικούς καριέρας, εθελοντές και στρατιωτικούς που υπηρετούν την υποχρεωτική τους θητεία. Σήμερα ο στρατός αυτός διαθέτει, εκτός από τις μέχρι στιγμής υπάρχουσες κύριες δυνάμεις άμυνας, δυνάμεις καταστολής κρίσεων για την αντιμετώπιση διεθνών ειρηνευτικών αποστολών⁶⁸.

Ηγετικό ρόλο στον ομοσπονδιακό στρατό έχει ο Υπουργός Άμυνας, ενώ σε περίοδο πολέμου ο ρόλος αυτός μεταβιβάζεται *de jure* στον καγκελάριο. Στην Ομοσπονδιακή Βουλή την εποπτεία έχει αναλάβει η επιτροπή Άμυνας η οποία έχει αναπτύξει μια ιδιαίτερη έντονη δραστηριότητα.

Τη σημαντικότερη κοινοβουλευτική βαθμίδα ωστόσο αποτελεί ο θεσμός του εντεταλμένου για την Άμυνα και έχει ως ρόλο να στηρίζει την εξέλιξη του ομοσπονδιακού στρατού σε δημοκρατικό στρατό. Ο εντεταλμένος είναι έμπειρο μέλος του Κοινοβουλίου που εκλέγεται από την Ομοσπονδιακή Βουλή για πέντε χρόνια, δραστηριοποιείται έχοντας διευρυμένες δικαιοδοσίες ως βοηθητικό όργανο της Ομοσπονδιακής Βουλής κατά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο του ομοσπονδιακού στρατού και καταθέτει ετησίως στο Κοινοβούλιο μια αναφορά.

Ο ομοσπονδιακός στρατός είναι γενικά ένας ειρηνικός στρατός προσηλωμένος στα αμυντικά καθήκοντα για την ασφάλεια της Γερμανίας και αποτελεί μέλος της Νατοϊκής Συμμαχίας. Συμμετείχε επίσης στη στήριξη της αποστολής των Ηνωμένων Εθνών στη Σομαλία και στην πρώην Γιουγκοσλαβία και γενικότερα δραστηριοποιείται στα πλαίσια των ειρηνευτικών αποστολών του ΟΗΕ.

X. Το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο.

Στο πολιτικό σύστημα του συνεργατικού Ομοσπονδισμού της Γερμανίας, τόσο η σημασία της ιδιότητας του κράτους δικαίου όσο και ο πολιτικός προβληματισμός σχετικά με τους θεσμούς που απονέμουν δικαιοσύνη, κορυφώνονται στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο. Πρόκειται για ένα Ομοσπονδιακό

⁶⁸ Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek...ο.π. σελ. 621.

Δικαστήριο εξειδικευμένο στο να αποφασίζει σχετικά με θέματα ομοσπονδιακής φύσεως.

Συγκεκριμένα το ανωτέρω δικαστήριο είναι ένα ανεξάρτητο συνταγματικό όργανο, ισότιμο με τα άλλα συνταγματικά όργανα-την Ομοσπονδιακή Βουλή, την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και τον Ομοσπονδιακό Πρόεδρο.

Οι αρμοδιότητες του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι οι εξής: (α) κρίνει περιπτώσεις αντιδικιών μεταξύ Ομοσπονδίας και Κρατιδίων, αλλά και των κρατιδίων μεταξύ τους (β) κρίνει διαφορές μεταξύ των οργάνων της Ομοσπονδίας. Εδώ ενδεχόμενοι αντίδικοι μπορεί να είναι όλα τα Ομοσπονδιακά όργανα αλλά και μεμονωμένες κοινοβουλευτικές ομάδες (γ) ελέγχει αν οι ομοσπονδιακοί νόμοι βρίσκονται σε συμφωνία με το Σύνταγμα ή αν το δίκαιο των Κρατιδίων συμβαδίζει με το ομοσπονδιακό δίκαιο. (δ) Τέλος το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο κρίνει καταγγελίες βάση του Συντάγματος. Τέτοια καταγγελία μπορεί να καταθέσει κάθε πολίτης αν θεωρεί ότι θίγονται Θεμελιώδη δικαιώματά του από τη δημόσια διοίκηση ή από συγκεκριμένους νόμους ή δικαστικές αποφάσεις⁶⁹.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο αποτελείται από δύο σώματα ή γερουσίες που το καθένα αποτελείται από οκτώ δικαστές. Οι δικαστές αυτοί εκλέγονται για δώδεκα χρόνια από το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και την Ομοσπονδιακή Βουλή για μία και μοναδική θητεία.

Οι αποφάσεις της κάθε γερουσίας του Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι τελεσίδικες. Οι νομικές ερμηνείες που έχουν ενσωματωθεί στην κάθε περίπτωση είναι δεσμευτικές για τις μελλοντικές αποφάσεις της άλλης γερουσίας. Αν αυτή η γερουσία επιθυμεί να μην τις ακολουθήσει, το θέμα πρέπει να αποφασιστεί από ολόκληρο το δικαστήριο-την ολομέλεια-απαιτείται δηλαδή απαρτία τουλάχιστον των 2/3 των μελών της κάθε γερουσίας. Έτσι διαφυλάσσεται η σύμπνοια στις αποφάσεις των δύο γερουσιών του δικαστηρίου. Ο στόχος δεν φαίνεται να είναι το αμετάβλητο των νομικών απόψεων του δικαστηρίου αλλά η εξασφάλιση ότι οι δύο γερουσίες θα λειτουργούν πάντα σαν δύο όργανα της μιας και μοναδικής δικαστικής αρχής⁷⁰.

⁶⁹ www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/spahn.pdf+cooperative+federalism+Germany&hl=en

⁷⁰ Βλ. Dalton R.J. "Politics In West Germany", London: Scott Foresman 1989 p. 134.

Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έχει συμβάλλει αποφασιστικά στη νομιμοποίηση και τη σταθερότητα του πολιτικού συστήματος της Γερμανίας. Για τη γερμανική κοινή γνώμη αυτό το Δικαστήριο αποτελεί ένα φύλακα του γενικότερου συμφέροντος, ο οποίος δεν υποκύπτει σε καμιά άμεση πολιτική πίεση. Μεταξύ των οργάνων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο κατέχει μια μοναδική θέση στην κορυφή των προτιμήσεων της κοινής γνώμης, όπως καταδεικνύουν κατ' επανάληψη διάφορες δημοσκοπήσεις. Η δραστηριοποίηση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου συνέβαλε αναμφίβολα στην εμβάθυνση της ιδέας του φιλελεύθερου κράτους καθώς, όλες οι κρίσεις του διέπονται από ένα φιλελεύθερο δημοκρατικό γνώρισμα.

Εκτός από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, υπάρχουν έξι ακόμα ανώτερα ομοσπονδιακά δικαστήρια, καθένα από τα οποία έχει την ανώτατη δικαιοδοσία στον ιδιαίτερο τομέα του. Η χωροταξική κατανομή αυτών των ανώτερων ομοσπονδιακών δικαστηρίων τα οποία συνειδητά, χάριν της διατήρησης της ανεξαρτησίας τους, δεν εγκαταστάθηκαν στην έδρα της Ομοσπονδιακής Βουλής και της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, αντικατοπτρίζει την αρχή της ομοσπονδίας που κυριαρχεί στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Πρέπει τέλος να αναφερθεί ότι το δικαστικό σώμα είναι σαφώς διαχωρισμένο από την εκτελεστική εξουσία. Η αυτονομία του είναι προστατευόμενη από το Σύνταγμα, όπως προστατευόμενη είναι και η ανεξαρτησία των δικαστών.

Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έχει συμβάλλει αποφασιστικά όχι μόνο στη διαμόρφωση του χαρακτήρα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας ως κράτους δικαίου, αλλά και στη νομιμοποίηση και ως εκ' τούτου στη σταθερότητα του πολιτικού της συστήματος. Αναδείχθηκε επίσης σε σημαντικό παράγοντα της εφαρμογής της διάκρισης των εξουσιών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Η δραστηριοποίηση του Συνταγματικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου συνέβαλε, αναμφίβολα, στην εμβάθυνση της ιδέας του φιλελεύθερου δημοκρατικού κράτους δικαίου. Σε όλες τις κρίσεις του, κυριαρχεί ανεξαιρέτως, ένα φιλελεύθερο χαρακτηριστικό γνώρισμα το οποίο διακρίνεται με σαφήνεια από τις κρίσεις ορισμένων ανώτατων ομοσπονδιακών δικαστηρίων, οι οποίες είναι μάλλον συντηρητικών τάσεων. Το Δικαστήριο της Καρλσρούης ενεργεί ως ένας αληθινός προστάτης του Συντάγματος, ακριβώς γιατί γνωρίζει ότι ο σεβασμός του Συντάγματος είναι σε τελική ανάλυση υπόθεση όλων των πολιτών.

Συνολικά, το ομοσπονδιακό σύστημα στη Γερμανία, παρόλη την εύρυθμη γενικά λειτουργία του, θεωρείται ότι έχει ανάγκη μεταρρύθμισης εξαιτίας των μπερδεμένων δομών λήψης αποφάσεων και των ανακατεμένων αρμοδιοτήτων. Γι' αυτό το λόγο, τον Οκτώβριο του 2003 συστάθηκε από την Ομοσπονδιακή Βουλή και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο μια επιτροπή με έργο της «τον εκσυγχρονισμό του ομοσπονδιακού συστήματος». Αυτή η Επιτροπή Ομοσπονδιακού Συστήματος όπως αποκαλείται, θα πρέπει να κατανείμει εκ νέου τις νομοθετικές αρμοδιότητες μεταξύ Ομοσπονδίας και Κρατιδίων, να μετριάσει το βαθμό αναγκαστικής επικύρωσης των ομοσπονδιακών νόμων, καθώς επίσης τον προσδιορισμό των νομοθετικών πλαισίων από την Ομοσπονδία και να καθορίσει με σαφήνεια τη δομή των οικονομικών σχέσεων μεταξύ Ομοσπονδίας και Κρατιδίων⁷¹.

Παρόλα αυτά, στο εξωτερικό το ομοσπονδιακό σύστημα της Γερμανίας θεωρείται από πολλούς παρατηρητές ως πρότυπο, το οποίο προκαλεί συζητήσεις σχετικά με την αναγκαιότητα μεταρρύθμισης άλλων ομοσπονδιακών συστημάτων όπως του Καναδά ή των χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ, αλλά συγχρόνως αποτελεί και πηγή έμπνευσης, ώστε να καταβληθούν προσπάθειες για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής τάξης.

XI. Συμπερασματικές παρατηρήσεις.

Έχοντας ολοκληρώσει τη μελέτη του γερμανικού πολιτικού συστήματος, μπορούμε να προσφύγουμε σε μερικές καταληκτικές παρατηρήσεις.

Όπως διαπιστώσαμε, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποτελεί ένα ιδιότυπο μόρφωμα συνεργατικού ομοσπονδισμού με την εξουσία να διαμοιράζεται σε διάφορα κέντρα λήψης αποφάσεων που αντιστοιχούν σε ποικίλα θεσμικά μορφώματα και τα οποία συμμετέχουν-καθένα σε διαφορετική έκταση και στο μέτρο των αρμοδιοτήτων του-στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής.

Η Ομοσπονδιακή Βουλή η άμεσα εκλεγμένη από το λαό και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο με τους διορισμένους αντιπροσώπους του και κυρίως η ομοσπονδιακή κυβέρνηση με τα διάφορα υπουργεία της ασκούν κατά κύριο λόγο τη νομοθετική εξουσία λειτουργώντας άλλοτε ανταγωνιστικά και άλλοτε συμπληρωματικά μεταξύ

⁷¹ Βλ. Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek...ο.π. σελ. 579

τους. Η εκτελεστική εξουσία φυλάσσεται κατεξοχήν για την ομοσπονδιακή κυβέρνηση με τα Κρατίδια όμως να διαθέτουν σημαντικές αρμοδιότητες κυρίως στον τομέα της διοίκησης περιορίζοντας και χαλιναγωγώντας την εξουσία του κέντρου σ' αυτόν τον τομέα. Η δικαστική εξουσία τέλος, εναπόκειται σε ένα καλά δομημένο δικαϊκό σύστημα με το Συνταγματικό Δικαστήριο ως θεματοφύλακα της ομαλής και απρόσκοπτης λειτουργίας του. Οι κοινωνικοοικονομικοί θεσμοί εξελίσσονται ακολουθώντας τα σημάδια των καιρών, προσαρμοζόμενοι στις εκάστοτε μεταβολές της σύγχρονης ανταγωνιστικής κοινωνίας αντιμετωπίζοντας και αυτοί τις προκλήσεις και τα προβλήματα των δυτικών, ανεπτυγμένων κοινωνιών.

Η Ομοσπονδιακή Βουλή και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο με τις (σχετικά) ισόποσες κατανομές αρμοδιοτήτων στο νομοθετικό και το διοικητικό τομέα αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του γερμανικού συνεργατικού ομοσπονδισμού. Πιο συγκεκριμένα, οι αρμοδιότητες της Bundestag, εκπροσωπώντας το γερμανικό Δήμο νοούμενο ως ένα αδιαφοροποίητο σώμα πολιτών, προσδίδει στο πολιτικό «όλο» το χαρακτήρα του ενιαίου Ομοσπονδιακού Κράτους. Αντίθετα η Bundesrat, αποτελούμενη από τους «κυβερνητικά διορισμένους» αντιπροσώπων των ομόσπονδων Κρατιδίων, διαδραματίζει το ρόλο του «εγγυητή» της σχετικής αυτονομίας των τελευταίων-ως ξεχωριστές κρατικές οντότητες-έναντι της κεντρικής κυβέρνησης. Εκεί που το γερμανικό σύστημα διαφοροποιείται από άλλα ομοσπονδιακά συστήματα είναι στην ανάδειξη ενός «τυπικού άτυπου» (quasi formal) πλαισίου μέσα στο οποίο και παρατηρούνται οριζοντίως δομημένες διαδράσεις συνεργατικού τύπου μεταξύ των δύο επιπέδων διακυβέρνησης⁷².

Γενικότερα, η διάχυση των αρμοδιοτήτων (Politikverflechtung) συντελεί ώστε η εξουσία να μην είναι συγκεντρωμένη σε ένα μόνο πρόσωπο ή σώμα και έτσι να εξυπηρετούνται τα συμφέροντα τόσο των κεντρικών όσο και των περιφερειακών μερών. Ως εκ τούτου, το πολιτικό σύστημα της Γερμανίας, ιδιαίτερο στο είδος του, αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί ένα «παράδειγμα προς μίμηση» για πολλούς μελετητές και πολιτικούς ηγέτες που προσβλέπουν σε μια ομοσπονδιακή μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁷² Βλ. Δημήτρης Χρυσόχου, «Συναίνεση και Δημοκρατία στην ΕΕ» στο Μ. Τσιμισιζέλης (επιμ) ...ο.π. σελ 114.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ.
Η ΕΥΡΩΠΗ ΩΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΣΤΟ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ:
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

I. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το υπόδειγμα του γερμανικού συνεργατικού ομοσπονδισμού: κοινά χαρακτηριστικά.

Λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά της Ένωσης όπως τα αναφέραμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση προσιδιάζει σε μια ιδιότυπη μορφή ομοσπονδίας, η οποία συμφιλιώνει την αυτονομία των κρατών με την ύπαρξη ισχυρών αρμοδιοτήτων στους κεντρικούς θεσμούς.

Ας δούμε τώρα εάν και κατά πόσο η θεσμική συγκρότηση της ΕΕ όπως παρουσιάζεται σήμερα με όλα τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά που τη διακρίνουν έχει αναλογίες με το συνεργατικό ομοσπονδισμό, παίρνοντας ως υπόδειγμα για τον τελευταίο την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

Κατ' αρχάς και στις δύο περιπτώσεις μιλάμε για συμμετοχή «κεντρικών» και «περιφερειακών» θεσμών στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και κρατών-μελών στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κεντρικής Ομοσπονδιακής κυβέρνησης και Κρατιδίων στην περίπτωση της Γερμανίας. Η συνεργασία αυτή μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα του συνεργατικού ομοσπονδισμού.

Επίσης, όπως στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα κράτη-μέλη διατηρούν τα δικά τους δικαιώματα νομοθεσίας και ελέγχου των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας, έτσι και στη Γερμανία τα Κρατίδια συμμετέχουν, μέσω των διορισμένων αντιπροσώπων τους, στην άσκηση της νομοθετικής και της διοικητικής λειτουργίας του Ομοσπονδιακού Κράτους. Γενικότερα και στα δύο συστήματα κυριαρχούν οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης με αποτέλεσμα τη σχετική υποχώρηση των κοινοβουλευτικών ελέγχων⁷³.

Τόσο στο ομοσπονδιακό κράτος της Γερμανίας όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση πέρα από την εκπροσώπηση του λαού που πραγματοποιείται διαμέσου του Κοινοβουλίου, υπάρχουν και όργανα εκπροσώπησης των Κρατιδίων και των κρατών-μελών αντίστοιχα (το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε

επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Bundesrat στην ομοσπονδιακή δημοκρατία της Γερμανίας). Φυσικά, η εκπροσώπηση αυτή στα πλαίσια της Κοινότητας είναι μεγαλύτερη απ' ό,τι σε ένα ομοσπονδιακό κράτος (ο ρόλος του Συμβουλίου Υπουργών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι σαφώς πιο αποφασιστικός απ' ό,τι του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου στην περίπτωση της Γερμανίας).

Ένα άλλο κοινό σημείο των κεντρικών θεσμών ενός ομοσπονδιακού κράτους όπως είναι αυτό της Γερμανίας με το ευρωπαϊκό μόρφωμα είναι ότι και τα δύο παρεμβαίνουν και επιδρούν τόσο πάνω σε άλλες κρατικές οντότητες, όσο και απευθείας σε πολίτες με τα πιο διαφορετικά μέσα της πειθώς και του άμεσου εξαναγκασμού⁷⁴. Εξάλλου, τόσο στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχουν αρμοδιότητες αποκλειστικού χαρακτήρα (είτε νομοθετικές είτε διοικητικές και ανάλογα με τη θεματολογία) που έχουν εναποτεθεί αποκλειστικά στο ένα ή στο άλλο μέρος είτε δεν υπάρχει σαφής καταμερισμός, δηλαδή υπάρχει μια ανταγωνιστική σχέση ανάμεσα στα δύο επίπεδα.

Για παράδειγμα, στο γερμανικό πολιτικό σύστημα η μεταναστευτική πολιτική είναι αποκλειστική αρμοδιότητα της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, ενώ ο τομέας της εκπαίδευσης εναπόκειται στη δικαιοδοσία έκαστου Κρατιδίου. Ανάλογα στην Ευρωπαϊκή Ένωση η νομισματική πολιτική για τα μέλη της ΟΝΕ ασκείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ενώ σε άλλους τομείς όπως η εξωτερική πολιτική, η αρμοδιότητα ανήκει αποκλειστικά στα κράτη-μέλη. Η προστασία των καταναλωτών από την άλλη, είναι και στις δύο περιπτώσεις ένα παράδειγμα πολιτικής που συν-εξασκείται από τις κεντρικές και τις περιφερειακές δομές.

Ένα κοινό πρόβλημα του γερμανικού συστήματος και της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό το πρίσμα του γερμανικού συνεργατικού ομοσπονδισμού είναι ότι και τα δύο βασίζονται σε ένα πλαίσιο πολιτικής διαπραγμάτευσης μέσα στο οποίο ο πολίτης δυσκολεύεται να καταλογίσει σαφείς ευθύνες σε ένα από τα δύο επίπεδα διακυβέρνησης. Αυτό είναι ένα υπαρκτό πρόβλημα καθώς δυσχεραίνει την απόδοση ευθυνών σε περίπτωση δυσλειτουργίας του συστήματος με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του ελέγχου των εκάστοτε ιθυνόντων. Πολλοί μελετητές θεωρούν ότι αυτό είναι κάτι που αντιμετωπίζεται είτε με ισχυροποίηση της συμμετοχής των

⁷³ Μ. Τσινισιζέλης «Quo Vadis Europa? Αθήνα, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις σελ. 169.

⁷⁴ Βλ. Ν. Κοτζιάς, «Ευρωπαϊκή Ένωση, ένα σύστημα εν τω γίνεσθαι» Αθήνα, Δελφίνι 1995 σελ. 81.

πολιτών μέσω της συμμετοχικής δημοκρατίας, είτε με ισχυροποίηση του ελέγχου του Κοινοβουλίου, είτε με έναν συνδυασμό και των δύο.

Γενικότερα, μπορούμε να πούμε ότι η διαδικασία του politikverflechtung απαντάται σε μεγάλο βαθμό και στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς, σε κοινοτικό επίπεδο, είναι εμφανής η σύμπραξη μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης για την επίτευξη του εκάστοτε στόχου. Υπερεθνικά και διακυβερνητικά όργανα, εθνικά κράτη, ομάδες συμφερόντων, μη κυβερνητικές οργανώσεις και πολλοί άλλοι δρώντες, συνυπάρχουν ανταγωνιστικά ή συμπληρωματικά κάθε φορά εξυπηρετώντας τις πολιτικές και τους επιδιωκόμενους στόχους τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε αυτό το σημείο πράττει και λειτουργεί σύμφωνα με το υπόδειγμα του συνεργατικού ομοσπονδισμού καθώς δεν υπάρχει συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων σε μια κεντρική κυβέρνηση και διάφορα κέντρα λήψης αποφάσεων συνεργάζονται και λειτουργούν για την παραγωγή πολιτικής.

II. Διαφορές

Όπως ήδη προαναφέραμε και στις δύο περιπτώσεις μιλάμε για κεντρικές και περιφερειακές κυβερνήσεις με εξουσίες σαφώς διαχωρισμένες, ή ανταγωνιστικές μεταξύ τους. Στα ομοσπονδιακά κράτη όμως, όπως είναι αυτό της Γερμανίας, η κεντρική κυβέρνηση κατέχει μεγαλύτερο ποσοστό εξουσίας από τα περιφερειακά Κρατίδια. Ουσιαστικά όλοι οι κρίσιμοι τομείς υπόκεινται στη δράση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης ενώ στα Κρατίδια έχουν δοθεί συγκεκριμένες αρμοδιότητες κυρίως στον τομέα της διοίκησης.

Το αντίθετο συμβαίνει στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου τα κράτη-μέλη κατέχουν σαφώς περισσότερες και αποφασιστικότερης σημασίας εξουσίες, ενώ η Κοινότητα έχει δικαιοδοσίες μονάχα όπου τα εθνικά κράτη έχουν αποφασίσει να παραχωρήσουν. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορούμε να μιλάμε καν για κεντρική κυβέρνηση, κυβέρνηση με την ουσιαστική έννοια του όρου δεν υφίσταται. Αυτό είναι ένα κρίσιμο σημείο που διαφοροποιεί την Ένωση από ένα ομοσπονδιακό κράτος. Αν ήθελε λοιπόν κανείς να συγκρίνει το γερμανικό σύστημα με αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα μπορούσε να πει ότι στην Κοινότητα κυβερνά το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, το οποίο παράλληλα νομοθετεί, όμως όχι μόνο με

πλειοψηφικές (όπως συμβαίνει στη γερμανική Bundesrat), αλλά εν μέρει μόνο με αποφάσεις ομοφωνίας⁷⁵.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα επί μέρους κράτη διατηρούν τα δικά τους δικαιώματα νομοθεσίας και ελέγχου των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, ενώ τα τελευταία δεν επεκτείνονται σε ένα τόσο μεγάλο αριθμό θεμάτων και πολιτικής όπως σε ένα ομοσπονδιακό κράτος. Η κυριαρχία του εθνικού κράτους είναι ακόμα τόσο ισχυρή ώστε να μην να μιλάμε για υπαγωγή των εθνικών κρατών σε ένα ενιαίο σύστημα, αυτό της ΕΕ, με κανέναν όμως τρόπο δεν μπορούμε να κάνουμε λόγο για μετατροπή τους σε επί μέρους κρατικές οντότητες της Ένωσης. Γενικά, η πολιτική εξουσία τείνει να διαχέεται περισσότερο στα μέρη (εθνικές κυβερνήσεις) αντί στο όλο (κεντρικοί θεσμοί)⁷⁶.

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα δεν έχει διαμορφωθεί σε «ολοκληρωμένο κράτος», το πολύ να αποτελέσει ένα κρατικό μόρφωμα και αυτό ένα μόρφωμα ορισμένων λειτουργιών. Δεν έχει, δηλαδή, σε ένα θεσμό που, όπως το παραδοσιακό κράτος και η οικογένεια, επιτελεί σύμφωνα με τον Talkott Parsons «όλους τους σκοπούς» και «δρα προς όλες τις κατευθύνσεις». Δεν έχει επίσης διαμορφωθεί σε κάτι τέτοιο γιατί δεν υπάρχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξαιτίας της ταυτόχρονης παρουσίας διακρατικών και υπερεθνικών οργάνων σαφείς σχέσεις ιεράρχησης. Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα δεν αποτελούν, άλλωστε, το αποφασιστικό-και πολύ λιγότερο το μοναδικό κέντρο διεύθυνσης του συνόλου του συστήματος και των σκοπών που ικανοποιούν οι λειτουργίες του.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχει εντονότερα, απ' ό τι σε ομόσπονδα κράτη, καταμερισμός ανάμεσα σε δύο επίπεδα το Κοινοτικό και αυτό του εθνικού κράτους (έστω και αν είναι σε ορισμένους τομείς ασαφείς) ανάλογα με το περιεχόμενο, την ύλη και τα πεδία πολιτικής, όπως επίσης και ένας λειτουργικός διαχωρισμός που δεν είναι όμως τόσο απόλυτα εμφανής και σταθεροποιημένος όσο στο ομοσπονδιακό κράτος. Στην ομοσπονδία υπάρχει πάντα η τάση, που συνεχώς δυναμώνει να νομοθετεί όλο και πιο πολύ το κεντρικό κράτος και να υλοποιεί το κράτος-μέλος. Βέβαια τέτοιες τάσεις υπάρχουν και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, κατά διαστήματα μάλιστα πολύ ισχυρές, δεν είναι όμως οι σταθερά κυρίαρχες σ' αυτήν.

⁷⁵ Βλ. Χέλμουτ Σμιτ, «Η Αυτοδυναμία της Ευρώπης», Αθήνα Παπαζήση 2003, σελ 142.

⁷⁶ Βλ. Δημήτρης Χρυσόχου, «Συναίνεση και Δημοκρατία στην ΕΕ» στο Μ. Τσινισιζέλης (επιμ) ...ο.π. σελ 109.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπως και στο πολιτικό σύστημα της Γερμανίας υπάρχει το Κοινοβούλιο ως το δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο εκπροσώπησης των λαών. Και εδώ όμως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υστερεί ενός πραγματικού Κοινοβουλίου καθώς δεν έχει τις εξουσίες που απαιτούνται ώστε να ασκήσει-ως όργανο εκπροσώπησης των λαών-κοινοβουλευτικό έλεγχο στα υπόλοιπα όργανα της Κοινότητας (δημοκρατικό έλλειμμα). Οι εξουσίες και οι αρμοδιότητές του, αν και ενδυναμωμένες σε σχέση με το παρελθόν, υπολείπονται για να πάρει το Κοινοβούλιο τη θέση που του αρμόζει στην ιεραρχία των κοινοτικών οργάνων και στην εκτίμηση των λαών της Ευρώπης.

Από την άλλη, ο ρόλος του Συμβουλίου Υπουργών ως όργανο λήψης αποφάσεων είναι υπερτονισμένος σε βάρος υπερεθνικών οργάνων όπως είναι η Επιτροπή ή το Κοινοβούλιο. Όλες οι κρίσιμες αποφάσεις παίρνονται σε διακυβερνητικό επίπεδο και τα κράτη είναι αυτά που έχουν τον τελευταίο λόγο αν κρίνουν ότι θίγονται τα συμφέροντά τους.

Βέβαια, δεν μπορούμε να αρνηθούμε το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα/ Ένωση, έχει κάνει σημαντικά βήματα σε ό,τι αφορά την ολοκλήρωσή της και τη μετατροπή της σε ένα ομοσπονδιακό κράτος. Η θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη, η δημιουργία μιας κοινής αγοράς, μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και βέβαια η εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος (ευρώ), οδήγησαν στην περαιτέρω ολοκλήρωση της Ευρώπης. Αν σε όλα αυτά προσθέσουμε όλες τις πολιτικές με τις οποίες ασχολείται πλέον η Κοινότητα (απασχόλησης, αγροτική πολιτική, ανταγωνισμού, εμπορίου κλπ), θα διαπιστώσουμε ότι δεν υπάρχει τομέας της καθημερινής ζωής στον οποίο να μην εμπλέκεται η Ένωση άμεσα ή έμμεσα.

Παρά το γεγονός ότι ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως όργανο λήψης αποφάσεων και υλοποίησης πολιτικών είναι εξαιρετικά μεγάλος με τάσεις διαρκούς ενδυνάμωσης, παρά το γεγονός ότι έχει τα μέσα να πείσει ή να εξαναγκάσει τα κράτη-μέλη να δεχτούν τις αποφάσεις της (πάντα βέβαια μέσα σε ορισμένα πλαίσια), παραμένει ανολοκλήρωτο ομοσπονδιακό κράτος καθώς, εκτός των άλλων, πάσχει από την απουσία ενός Συντάγματος που θα δώσει σάρκα και οστά στο ευρωπαϊκό κρατικό μόρφωμα. Πράγματι, όπως αναλύθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο, η ύπαρξη ενός Συντάγματος είναι καθοριστικής σημασίας για να θεωρηθεί μια κοινότητα ως κράτος, ομοσπονδιακής ή οποιαδήποτε άλλης μορφής. Έτσι, βασική διαφορά μεταξύ αυτού του ευρωπαϊκού σχήματος συνεργατικών διεργασιών και του πρωτότυπου

γερμανικού υποδείγματος, είναι ότι στο τελευταίο αναπτύσσονται κυρίως λόγω της ύπαρξης Συντάγματος και καθέτως δομημένες σχέσεις μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των ομόσπονδων κυβερνήσεων.

Εξάλλου, αν και η μεταβίβαση της αρμοδιότητας έκδοσης κοινού νομίσματος έχει παραχωρηθεί στην Κοινότητα, δε συμβαίνει το ίδιο και με την εξωτερική πολιτική, την άμυνα και την ασφάλεια. Σε ένα ομοσπονδιακό κράτος η εξωτερική κυριαρχία ανατίθεται εξ' ολοκλήρου σε αυτό, στην Ευρωπαϊκή Ένωση όμως συμβαίνει το αντίστροφο. Τα κράτη-μέλη είναι οι αναμφισβήτητοι κύριοι στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και, παρά το γεγονός της δημιουργίας του δεύτερου πυλώνα και του «ευρωπαϊκού στρατού» παίρνουν όλες τις ζωτικές αποφάσεις στους τομείς αυτούς. Δια μέσου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΚΕΠΠΑ δεν εξασφαλίζεται παρά μια συνεργασία κρατών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και ο «στρατός της Ευρώπης» δεν είναι ένας πραγματικός στρατός αλλά εξαντλείται σε ειρηνευτικές αποστολές και αποστολές παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας.

Συμπερασματικά, αν και η Ευρωπαϊκή Ένωση στη μέχρι τώρα πορεία της αναπτύσσει, σε γενικές γραμμές και ενισχύει τα ομοσπονδιακά στοιχεία της, εξακολουθεί να αποτελεί μερική και ατελή ομοσπονδία. Η ισχυρή αυτονομία των κρατών-μελών και οι ισχυροί φραγμοί που τα τελευταία θέτουν μέσω της συμμετοχής τους, συνιστούν για την ώρα εμπόδιο κυρίως παρά συνεισφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το πρόβλημα είναι αντίστροφο από εκείνο που τίθεται στο ομοσπονδιακό κράτος της Γερμανίας, όπου το ζητούμενο είναι η υπεράσπιση της αυτονομίας των Κρατιδίων απέναντι στην κυριαρχία και την επέκταση της κεντρικής ομοσπονδίας. Το εμβρυακό θεσμικό πλέγμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας συναντά δυσκολίες στην επιβεβαίωση της αυτόνομης εξουσίας του απέναντι στα κράτη-μέλη⁷⁷. Κατά τρόπο ώστε όταν μνημονεύονται τα συγκεντρωτικά στοιχεία των Βρυξελλών είναι καλύτερα να γίνεται η υπενθύμιση ότι η νεογέννητη αυτή εξουσία είναι πολύ λιγότερο στερεή και ισχυρή από την κεντρική εξουσία πολλών ομοσπονδιακών κρατών συμπεριλαμβανομένης της Γερμανίας.

⁷⁷ Βλ. Dusan Sidjanskiο.π. σελ.311.

III. Οι δυνατότητες εξέλιξης της ΕΕ

1. Σε σύστημα συνεργατικού ομοσπονδισμού. Παρατηρώντας την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τη γέννησή της μέχρι σήμερα, μπορούμε να πούμε ότι η εξέλιξή της ενισχύει ως ένα σημείο αυτή την κατεύθυνση της ως σύστημα συνεργατικού ομοσπονδισμού. Η (έστω και μερική) ανάπτυξη των υπερεθνικών θεσμών εις βάρος των διακυβερνητικών με την παροχή ολοένα και ευρύτερων εξουσιών στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα είναι δηλωτική αυτής της κατεύθυνσης. Η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς και η κατάργηση των συνόρων ήταν το πρώτο μεγάλο βήμα στην πορεία αυτή. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση που κατέληξε στην θέσπιση του κοινού νομίσματος (ευρώ), η θέσπιση της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας και η δημιουργία μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής άμυνας και ασφάλειας που ακολούθησαν, αποτέλεσαν το επισφράγισμα αυτής της κατεύθυνσης. Αν σε όλα αυτά προσθέσει κανείς τη συνεργασία των κρατών στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων καθώς και την αναμφισβήτητη συμμετοχή της Κοινότητας σε όλες τις πολιτικές των μελών της, μπορεί να καταλάβει ότι στη σημερινή εποχή μιλάμε για διάχυση αρμοδιοτήτων και για συντρέχουσες εξουσίες ανάμεσα στην Ένωση και τα κράτη-μέλη. Τα χαρακτηριστικά αυτά παραπέμπουν στο γερμανικό σύστημα του συνεργατικού ομοσπονδισμού

Μπορούμε να συμπεράνουμε ότι, παρά τις αναμφισβήτητες διαφορές, υπάρχουν αρκετά κοινά σημεία μεταξύ της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Σημεία που ώθησαν και ωθούν τους εκάστοτε μελετητές να χρησιμοποιούν το παράδειγμα του γερμανικού συνεργατικού ομοσπονδισμού ως μια τελολογική κατάληξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην κατηγορία αυτή ανήκει - μεταξύ άλλων - ο πρώην Γερμανός καγκελάριος Gerhard Schröder ο οποίος λίγα χρόνια πριν είχε διατυπώσει τις προτάσεις του με στόχο την «Ανάληψη ευθύνης για την Ευρώπη» και έδωσε ένα οργανωτικό-θεσμικό περιεχόμενο για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Ο Γερμανός πολιτικός κατέστησε σαφές ότι: 1) ο διάλογος για το μέλλον της Ευρώπης πρέπει να αρχίσει επειγόντως, 2) η πολιτική ένωση της Ευρώπης συνιστά ένα σχέδιο που καλό είναι να έχει ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος της τρέχουσας δεκαετίας, «σε 10 χρόνια πρέπει να ζούμε σε μια Ευρώπη με Σύνταγμα» 3) η Γερμανία αναλαμβάνει την πρωτοβουλία ν' ανοίξει δυναμικά αν και όχι να ηγηθεί σε αυτόν το διάλογο και 4) πρότεινε με αρκετή σαφήνεια μια ομοσπονδιακή δομή, ένα ομοσπονδιακό Σύνταγμα για μια

«Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία», εμπνευσμένα σε ένα βαθμό από τη δική τους ομοσπονδιακή οργάνωση. Η πρόταση αυτή ανέδιδε την επιθυμία του γερμανού καγκελάριου για τη διατήρηση σημαντικών εξουσιών από τα κράτη-μέλη της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας κατά το πρότυπο των εξουσιών των Κρατιδίων όπως παρουσιάζονται στο σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας⁷⁸.

Ποια είναι, όμως ακριβώς αυτή η πρόταση; Πρόκειται για την πολιτειακή και πολιτική οργάνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη βάση μιας από τις πιο τυπικές ομοσπονδιακές μορφές, προτείνοντας αυτό που θα ήταν λογικά αναμενόμενο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να γίνεται ένα πραγματικό Κοινοβούλιο με πλήρεις αρμοδιότητες επί του προϋπολογισμού της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας—η γερμανική Bundestag. Το Συμβούλιο Υπουργών εξελίσσεται στο δεύτερο νομοθετικό σώμα, απαρτίζεται από Υπουργούς των κρατών-μελών και γίνεται η Άνω Βουλή (Bundesrat). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλαμβάνει τα εκτελεστικά καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Κυβέρνησης⁷⁹

Η πρόταση αυτή εκτός από τη θεσμική μορφή της Ευρώπης, προβλέπει αφενός την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, της καταπολέμησης της εγκληματικότητας, καθώς και της παράνομης μετανάστευσης, αφετέρου την ανάθεση στα κράτη των ενισχύσεων στους τομείς της γεωργίας και της περιφερειακής πολιτικής.

Η γερμανική αυτή πρωτοβουλία ελάχιστους μόνο μήνες από την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας καταδεικνύει την πεποίθηση των γερμανικών ελίτ ότι μια διευρυμένη Ευρώπη δεν μπορεί να κυβερνηθεί αποτελεσματικά αν η παρούσα κατάσταση δεν αλλάξει, με αποτέλεσμα να διακυβεύεται πρώτα απ' όλα η πορεία της ευρωπαϊκής οικονομίας. Συνεπώς η οικονομική ολοκλήρωση δεν μπορεί παρά να συμβαδίζει με την πολιτική ολοκλήρωση.

2. Σε ομοσπονδία γενικότερα. Η ιστορική ομιλία-σταθμός πάντως, υπήρξε αυτή του Joschka Fisher, Υπουργού Εξωτερικών της Γερμανίας στο Πανεπιστήμιο Humboldt του Βερολίνου στις 12 Μαΐου του 2000. Σύμφωνα με τον κύριο Fisher ο καλύτερος τρόπος για να υπερφαλαγγίσουμε τα κάθε λογής προβλήματα που θα προκύψουν με την επικείμενη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η μετάβαση

⁷⁸ Βλ. Γιαννής Νίκος «Η Νίκαια και το ομοσπονδιακό μέλλον της Ευρώπης» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση τχ. 40, 1^ο τρίμηνο 2001 σελ. 36.

⁷⁹ Βλ. Τάσος Φακιάλας «η Ομοσπονδοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο βαθμός ωφέλειας των χωρών μελών της.» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση, τχ. 42, 3^ο τρίμηνο 2001 σελ. 7.

από μια ένωση κρατών, σε πλήρη κοινοβουλευτισμό με τη μορφή μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας που ήταν και το αίτημα του Robert Schumann μισό αιώνα πριν. Και αυτό θα σημαίνει ένα Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μια Ευρωπαϊκή Κυβέρνηση που θα ασκούν πραγματικά νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, μέσα στην ομοσπονδία. Η ομοσπονδία αυτή πρέπει να βασιστεί σε μια ιδρυτική συνθήκη.

Είναι γεγονός εξάλλου ότι η ευρωπαϊκή πραγματικότητα αποτελείται από διαφορετικούς εθνικούς πολιτικούς πολιτισμούς που χωρίζονται επίσης και από γλωσσικά σύνορα. Έτσι, ένα Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να αντιπροσωπεύει μια Ευρώπη των πολιτών. Αυτό θα καταστεί δυνατό μόνο εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενώσει ουσιαστικά αυτές τις διαφορετικές εθνικές πολιτικές ελίτ και κατ' επέκταση και το εθνικό κοινό των διαφόρων κρατών εθνών.

Κάτι τέτοιο μπορεί να επιτευχθεί εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δύο Κοινοβούλια. Το ένα θα έχει εκλεγμένα μέλη τα οποία θα είναι μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων. Έτσι, δεν θα υπάρξει σύγκρουση μεταξύ εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μεταξύ του κράτους-έθνους και της Ευρώπης. Ως προς το δεύτερο Κοινοβούλιο, αυτό πρέπει να διαμορφωθεί στο πρότυπο της Γερμανίας, με μέλη «Bundesrat» που θα εκλέγονται απευθείας από τα κράτη-μέλη ή ένα Κοινοβούλιο κρατών. Ομοίως υπάρχουν δύο επιλογές για την Ευρωπαϊκή εκτελεστική εξουσία ή την κυβέρνηση. Μπορεί να ληφθεί απόφαση υπέρ της εξέλιξης του Συμβουλίου σε μια Ευρωπαϊκή Κυβέρνηση που να σχηματίζεται έτσι από τις εθνικές κυβερνήσεις, ή με αφετηρία την υπάρχουσα δομή της Επιτροπής, μπορεί να επιλεγεί η απευθείας εκλογή προέδρου με αυξημένες εκτελεστικές εξουσίες⁸⁰.

Άλλωστε, οι αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών-μελών θα πρέπει να προσδιοριστούν με σαφήνεια σε μια ιδρυτική συνθήκη, όπου οι κύριες εξουσίες και τα βασικά ζητήματα θα πρέπει να ρυθμίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο εφόσον αυτός είναι ο χώρος αρμοδιότητας της ομοσπονδίας, ενώ η ευθύνη για τα υπόλοιπα θέματα θα παραμείνει στα κράτη-έθνη. Αυτή θα είναι μια ισχυρή ευρωπαϊκή ομοσπονδία, ικανή όμως ν' αναπτύσσει δράση, να έχει την απόλυτη κυριαρχία, αλλά και να βασίζεται σε ισχυρά κράτη-έθνη ώστε να συνιστά μια Ένωση κατανοητή για τους πολίτες που θα καλύπτει οποιαδήποτε αδυναμία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Σε μια τέτοια Ένωση τα κράτη-έθνη θα υφίστανται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και θα

⁸⁰ Βλ. Joschka Fisher «Από τη Συνομοσπονδία στην Ομοσπονδία, σκέψεις για την οριστική πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση, τχ 37, Απρίλιος, Μάιος, Ιούνιος 2002, σελ.6

διαδραματίζουν μεγαλύτερο ρόλο από όσο τα ομόσπονδα Κρατίδια στη Γερμανία. Και σε μια τέτοια ομόσπονδία η αρχή της επικουρικότητας θα πρέπει να επιτευχθεί μέσω ενός Συντάγματος το οποίο θα επικεντρώνεται στα ανθρώπινα και πολιτικά δικαιώματα, στην ίση κατανομή εξουσιών μεταξύ των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και ενός ακριβούς καθορισμού των ορίων της Ευρώπης και του κράτους έθνους⁸¹.

Εκτός από τον Joschka Fisher, πολλοί άλλοι μελετητές έχουν προτείνει ομόσπονδιακά υποδείγματα για τη μελλοντική εξέλιξη της Ευρώπης. Ο παρακάτω πίνακας απεικονίζει τις κυριότερες προτάσεις που έχουν κατατεθεί από τους ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελούν τον προσωπικό τους οραματισμό για τη μετεξέλιξη της Κοινότητας.

⁸¹ Ο.π.

Σύνοψη κύριων προτάσεων για την Πολιτική Συγκρότηση της Διευρυμένης ΕΕ.

Εισηγητής της πρότασης	Προτεινόμενο πρότυπο	Συμμετέχουσες χώρες-μέλη	Θεσμική Συγκρότηση.
J. Fischer	Ομοσπονδία	Χώρες-μέλη θα συγκροτήσουν «κέντρο βάρους» (υπονοούνται τα Κ-Μ ευρώ)	Με βάση τη σύμπραξη των εθνικών κυβερνήσεων.
J. Chirac	Πολιτική Ένωση Εθνικών Κρατών	«Πρωτοπορία κρατών»/pioneer group	Με βάση τα εθνικά πολιτικά συστήματα
J. Delors	Ομοσπονδία Εθνικών Κρατών	«Πρωτοπορία κρατών»/ avant garde (υπονοούνται τα ιδρυτικά Κ-Μ της ΕΚ)	Υπερεθνική θεσμική συγκρότηση στα πλαίσια της ευρύτερης ΕΕ
V.G. d' Estaing-H. Schmidt	Ομοσπονδία κλασσικού τύπου Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης	Ιδρυτικές χώρες μέλη + κάποιες άλλες χώρες-μέλη	Υπερεθνικοί θεσμοί μέσα στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ
H. Vedrine	Διακυβερνητική Ομοσπονδία	Μάλλον χώρες-μέλη ευρώ	Θεσμοί διακυβερνητικού χαρακτήρα με κεντρικό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
R. Prodi	Υπερεθνική Ομοσπονδία	Καταρχήν ιδρυτικές χώρες-μέλη + Ελλάδα Ισπανία	Υπερεθνικό θεσμικό πλαίσιο με την Επιτροπή στο ρόλο της Ευρωπαϊκής Κυβέρνησης.

Πηγή: Π.Κ Ιωακειμίδης, Το μέλλον της Ευρώπης Αθήνα, Σιδέρης 2000

Παρά τον ενθουσιασμό και τα διάφορα οράματα φιλοσόφων και πολιτικών ιθυνόντων, οι τελευταίες εξελίξεις δείχνουν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, νοούμενη ως το αδιαφοροποίητο σύνολο των πολιτών που την απαρτίζουν, θέλει (και πιθανότατα μπορεί) να προχωρήσει μόνο μέχρι ένα σημείο. Η έλλειψη πολιτικής βούλησης για περαιτέρω ολοκλήρωση που παρατηρείται εκ' μέρους πολλών κρατών-μελών από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και έπειτα και κυρίως η άρνηση των ευρωπαϊών πολιτών να δεχθούν το Σύνταγμα που προτάθηκε για την Ευρώπη, δείχνουν ότι δεν έχει φτάσει η στιγμή για την Ένωση που θα μετεξελιχθεί σε μια ομοσπονδία συνεργατικού ή άλλου τύπου.

Είναι σαφές ότι μετά το γαλλικό και ολλανδικό δημοψήφισμα έχει μεταβληθεί το περιεχόμενο της ευρωπαϊκής συζήτησης, τόσο σε επίπεδο κοινωνιών όσο και στο επίπεδο των πολιτικών ελίτ. Ο διάλογος που διεξήχθη στην Ολλανδία αλλά κυρίως στη Γαλλία με αφορμή τα δημοψηφίσματα εμπεριείχε ένα κυρίαρχο μήνυμα: «Ενώ οι ευρωπαίοι πολίτες μιλούν/ανησυχούν για το κοινωνικό κράτος, τη μετανάστευση και την ανεργία, οι πολιτικές ηγεσίες ασχολούνται με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και το ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής». Η παραπάνω διαφοροποίηση των προτεραιοτήτων ώθησε πολλούς αναλυτές να μιλήσουν για μια βαθιά, κατά κύριο λόγο, πολιτική κρίση που διέρχεται η Ένωση⁸².

Όμως, το ευρωπαϊκό οικοδόμημα αναπτύχθηκε μέσα από διαδοχικές κρίσεις. Διαχρονικά, κάθε κρίση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχε ως ζητούμενο τη δημοκρατικοποίηση των θεσμών της και συνολικότερα την ισχυροποίησή της ως διεθνικού δρώντα στο διεθνές σύστημα ενώ το διακύβευμα ήταν η προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Και η παρούσα κρίση θα πρέπει να έχει ως ζητούμενο και διέξοδο την ισχυροποίηση της Ένωσης. Όσο πιο ισχυρούς υπερεθνικούς θεσμούς διαθέτει η Ένωση τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες για μια πιο ισχυρή Ευρώπη με συνεκτικές πολιτικές που θα ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των ευρωπαϊών πολιτών. Η κρίση συνήθως συνεπάγεται πρόσκαιρη οπισθοδρόμηση. Όμως, ένα βήμα πίσω μπορεί στο μέλλον να οδηγήσει σε δύο βήματα εμπρός. Η σημερινή κατάσταση δείχνει ότι η Ευρώπη δεν είναι ακόμα έτοιμη να προχωρήσει σε βήματα περαιτέρω

82 Κούρταλης Σταύρος & Χαρδαλούπας Ανδρέας «Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε αναζήτηση ισχυρότερου ρόλου στο Διεθνές Σύστημα: Ο Ευρωπαίος Υπουργός Εξωτερικών και η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης» στο www.ekem.gr 12/07/2005

ολοκλήρωσης, τουλάχιστο όχι όπως οι ισχυροί αυτής της ηπείρου τη φαντάζονται. Αυτό φυσικά δεν αποκλείει το γεγονός να φτάσει η στιγμή που η Ευρωπαϊκή Κοινότητα θα μετεξελιχθεί σε ένα ομοσπονδιακό μόρφωμα. Το αν είναι εφικτό και επιθυμητό να συμβεί κάτι τέτοιο, μένει να εξεταστεί στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ: Η ΑΛΛΗ ΟΨΗ ΤΟΥ ΝΟΜΙΣΜΑΤΟΣ.

I. Ευρωπαϊκή ομοσπονδία

Από την ανάλυση που προηγήθηκε μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αρκετά χαρακτηριστικά συνεργατικού ομοσπονδισμού, εξακολουθεί όμως να παραμένει ένα ιδιότυπο θεσμικό μόρφωμα, το οποίο συνεχώς εξελίσσεται και διαφοροποιείται ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες. Σε ό,τι αφορά αυτή την εξέλιξη, αρκετοί μελετητές θεωρούν ότι η ομοσπονδιακή προοπτική της Ένωσης αποτελεί μονόδρομο και πρεσβεύουν ότι για την πραγμάτωση της Ευρώπης των Πολιτών χρειάζονται περισσότερο ενοποιημένες διαδικασίες και μεγαλύτερη δυνατότητα δράσης στα πλαίσια της Ένωσης.

Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί εάν κινηθούμε προς μια ομοσπονδιακά οργανωμένη Ευρώπη στο πρότυπο της Γερμανίας όπου τα σημερινά εθνικά κράτη-μέλη θα διαδραμάτιζαν το ρόλο των γερμανικών ομοσπονδών κρατιδίων. Η ομοσπονδιακή Ευρώπη θα μπορούσε έτσι να διαθέτει μία ομοσπονδιακή κυβέρνηση, με τα κρατίδια να διαθέτουν τις δικές τους κυβερνήσεις και Κοινοβούλια κατά το γερμανικό πρότυπο. Η άμυνα, η εξωτερική πολιτική και το νόμισμα θα αποτελούν αρμοδιότητες αποκλειστικής δικαιοδοσίας της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.

Η οραματιζόμενη Ευρώπη των Πολιτών δεν συνάδει με τη δημιουργία ενός συγκεντρωτικού ευρωπαϊκού κράτους. Στη βάση αυτή, οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας θα πρέπει να αναδιατυπωθούν κατά τρόπο που να επιτρέπει ένα σαφέστερο καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ ευρωπαϊκού, εθνικού και τοπικού επιπέδου, χωρίς αυτό να θέτει σε κίνδυνο το κοινοτικό κερκτημένο.

Για να μπορούμε να μιλάμε για πολιτικό σύστημα συνεργατικού ομοσπονδισμού, θα πρέπει αρχικά να ενισχυθούν τα υπερεθνικά/ομοσπονδιακά όργανα της Ένωσης με πρώτο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα μέλη του οποίου θα πρέπει να εκλέγονται με κοινή εκλογική νομοθεσία σε όλες τις χώρες της ΕΕ. Το ενιαίο εκλογικό σύστημα πρέπει να διέπεται από τις αρχές της αναλογικότητας και της εγγύτητας και να αντιπροσωπεύει περιφερειακές ιδιαιτερότητες. Τα όργανα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρέπει να εξελιχθούν σε πολιτικοποιημένα υπερεθνικά Ευρωπαϊκά Κόμματα που θα εκλέγονται με κοινές προγραμματικές αρχές και θα δεσμεύονται με προγραμματικές δηλώσεις. Η διαδικασία της συναπόφασης μεταξύ

Συμβουλίου και Κοινοβουλίου θα πρέπει να διέπει όλα τα θέματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος⁸³.

Στη λογική της αντιμετώπισης του δημοκρατικού ελλείμματος, η αρχή της πλειοψηφίας πρέπει να συνδεθεί με τη λειτουργία μιας αποτελεσματικής Ευρωπαϊκής Κυβέρνησης, η οποία θα ελέγχεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με βάση τις προγραμματικές θέσεις που θα παρουσιάζει. Τα Ευρωπαϊκά Κόμματα θα πρέπει να προτείνουν ένα συγκεκριμένο πρόσωπο για Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ως κορωνίδα της προεκλογικής τους εκστρατείας στις εκάστοτε Ευρωεκλογές.

Πέρα από τη μετεξέλιξη της Ένωσης στο συγκεκριμένο σύστημα του συνεργατικού ομοσπονδισμού, αρκετές ευρωπαϊκές προσωπικότητες, όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, οραματίζονται, αν και σε αφηρημένο συχνά επίπεδο, μια μορφή «Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας», η οποία, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της, θα αποτελεί ένα *sui generis* σύστημα διακυβέρνησης. Ανεξάρτητα δηλαδή αν θα δανείζεται στοιχεία από κάποιο υπάρχον ομοσπονδιακό πρότυπο, θα είναι μια καινοτόμος ομοσπονδία δεδομένου ότι θα έχει ως αφετηρία το εθνικό κράτος και ως πηγές νομιμοποίησης τόσο το εθνικό κράτος όσο και τους λαούς των κρατών-μελών.

Από την άλλη πλευρά όμως, κάποιοι μελετητές τονίζουν ότι η ομοσπονδιακή προοπτική της Ευρώπης, παρά το αναμφισβήτητο γεγονός ότι έχει χαιρετιστεί κατά καιρούς με ενθουσιασμό από ένα πλήθος πολιτών και διαμορφωτών πολιτικής, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί πανάκεια και η μοναδική ή άριστη λύση στο πρόβλημα της ποιοτικής μετεξέλιξης της Ευρώπης σε δημοκρατική πολιτεία. Δύο προβλήματα που άμεσα ανακύπτουν σε σχέση με την ομοσπονδιακή επιλογή είναι αν μια τέτοια επιλογή επιθυμητή και αν συνιστά μια ρεαλιστική προοπτική.

II. Είναι η ομοσπονδία επιθυμητή;

Ένα ερώτημα που για πολλούς ανακύπτει σχετίζεται με τη μελλοντική κατεύθυνση της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας αν υποθέσουμε ότι η Ένωση μετατρέπεται σε ομοσπονδία και αποκτά μια ισχυρή και πραγματικά κοινή ΚΕΠΠΑ. Η επίσημη ρητορική που προέρχεται από το χώρο της ιδεαλιστικής σκέψης λέει ότι η Ένωση, έχοντας κοινές αξίες, μπορεί να λειτουργήσει ως μία διεθνής ειρηνευτική δύναμη. Επιδεικνύει άλλωστε συχνά την ευαισθησία της για τα

⁸³ Βλ. Στέφανος Μάνος «Σε ποια Ευρώπη θέλουμε να ζούμε;» στο Σωτήρης Νταλής (επιμ) Από το

κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα των αναπτυσσόμενων χωρών και υπερασπίζεται τα ανθρώπινα δικαιώματα. Με τον τρόπο αυτό συμπληρώνει το ρόλο των ΗΠΑ, ως μοναδικής υπερδύναμης. Η συλλογιστική όμως που θέλει την Ένωση και τις ΗΠΑ να μοιράζονται ένα κοινό σύστημα αξιών, το οποίο καλούνται να υπερασπίσουν, δεν πείθει ιδιαίτερα μετά την ιρακινή, παλαιστινιακή και Γιουγκοσλαβική κρίση⁸⁴.

Από την άλλη πλευρά, συνεχίζουν οι ευρωσκεπτικιστές, αν δεχθούμε ότι η Ένωση θα ασκεί μια διόλου καλοπροαίρετη ηγεμονία, τι συνέπειες θα είχε αυτό για τις σχέσεις μεταξύ των ίδιων των κρατών-μελών; Μήπως υπό τις συνθήκες αυτές οι μεγάλες χώρες θα ασκούν αυξημένη πίεση στα μικρότερα κράτη-μέλη, εκβιάζοντας εσωτερικούς συμβιβασμούς; Ή μήπως θα ενδυναμωθούν οι τάσεις συγκέντρωσης γύρω από έναν ομοσπονδιακό πυρήνα; Σε αυτό το ενδεχόμενο περιορίζονται σε σημαντικό βαθμό τα εθνικά περιθώρια χειρισμών των κρατών-μελών⁸⁵.

Αν δεχτεί κανείς την ιστορικοπολιτική ιδιοσυστασία της Ένωσης όπως αποτυπώνεται στην αρχή της διττής νομιμοποίησης από τους λαούς και τα κράτη, η ευρωπαϊκή ενοποίηση μπορεί να νοηθεί ως σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων από το διακυβερνητικό στο ενωσιακό επίπεδο. Όμως, η αναγκαία ισορροπία ανάμεσα στις δύο αυτές νομιμοποιητικές βάσεις της Ένωσης αποτελεί την κατεξοχήν φιλοευρωπαϊκή εκδοχή. Όσοι υποστηρίζουν μια ομοσπονδιακή προοπτική χωρίς να αποσαφηνίζουν ότι αποκλείουν την περιθωριοποίηση του εθνικού κράτους, διαπράττουν βαρύτατη ιστορική αφέλεια. Ουσιαστικά προτείνουν τη μονομερή ενίσχυση του ενωσιακού επιπέδου με αποτέλεσμα τα πληθυσμιακά ισχυρότερα κράτη να προσδιορίζουν καθοριστικά τις αποφάσεις. Σε κάθε περίπτωση είναι σαφές ότι, χωρίς τα κατάλληλα θεσμικά εχέγγυα, η πλειονότητα των μικρών κρατών δεν θα έχει να αποκομίσει κάτι ιδιαίτερο από μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία στη λογική ενός συγκεντρωτικού κεντρικού κράτους στο οποίο θα έχει καταργηθεί η αρχή της ισότητας των μερών και, άρα, κάποιες πτυχές της διακυβερνητικής διάστασης της Ένωσης⁸⁶. Αν, τελικά, όσοι μιλούν για «ομοσπονδιακή κατεύθυνση» εννοούν ένα ομοσπονδιακό κράτος με την κλασική έννοια του όρου, τότε οφείλουν να πράξουν κάτι που συστηματικά παραλείπουν. Να αποκαλύψουν στους πολίτες της Ευρώπης

Άμστερνταμ στη Νίκαια» Αθήνα, Κριτική 2003

⁸⁴ Βλ. σχετικά Καζάκος Πάνος «Αμφιβάλλοντας για το ομοσπονδιακό μέλλον της Ευρώπης» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση, τχ 40, 1^ο τρίμηνο 2001.

⁸⁵ Καζάκος Π., «Ο Ευρωπαϊκός Οδικός Χάρτης για το μέλλον» Εφ. Καθημερινή 18/02/2001

⁸⁶ Για την άποψη αυτή βλ. Δημήτρης Θ. Τσάτσος «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία»...ο.π. σελ. 53.

ότι εισηγούνται την κατάργηση της κρατικής υπόστασης των πατρίδων τους⁸⁷. Επιπροσθέτως η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης μπορεί να πάρει και μια άλλη διάσταση, η οποία έχει εμφανισθεί ως πηγή προβλημάτων για τα κράτη-μέλη, προβλήματα που μπορεί να υπονομεύσουν μέχρι και την ένταξη νέων μελών, καθώς τα ακροδεξιά κόμματα βρίσκουν την ευκαιρία να αναπτύξουν μια επικίνδυνη «εθνικιστική ρητορεία» εναντίον της ευρωπαϊκής ιδέας της συνεργασίας και της αλληλεγγύης⁸⁸.

III. Κατά πόσο αποτελεί ρεαλιστική προοπτική;

Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα μπορούμε να πούμε ότι αν με τον όρο ομοσπονδία εννοούμε ένα μόρφωμα κατά το πρότυπο υπαρκτών ομοσπονδιών με κοινό υπουργείο εξωτερικών, κοινές ένοπλες δυνάμεις και έναν σημαντικό κεντρικό προϋπολογισμό που θα συνδυάζεται με ένα ισχυρό κοινωνικό κράτος σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τότε είναι ίσως προτιμότερο να ξεχάσουμε τη προοπτική αυτή, τουλάχιστον για το εγγύς μέλλον.

Παρά τους συνήθειες στην ευρωπαϊκή ατμόσφαιρα ρητορικούς καταιγισμούς, είναι αμφίβολο αν οι κυρίαρχες ευρωπαϊκές ηγετικές ομάδες έχουν αποδεχτεί το ομοσπονδιακό πρότυπο ως οδικό χάρτη για το μέλλον της ενοποίησης. Αυτό φαίνεται αν συγκρίνουμε τους βρετανικούς, γαλλικούς και γερμανικούς σχεδιασμούς όπως παρουσιάζονται στη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης. Οι αντιρρήσεις στο ομοσπονδιακό όραμα είναι υπαρκτές και βαθιά ριζωμένες σε εθνικές παραδόσεις. Στη Βρετανία, η έννοια σηματοδοτεί απειλή της εθνικής κυριαρχίας, η οποία ασκείται μέσω ιστορικών θεσμών όπως το Κοινοβούλιο και η εκλεγμένη κυβέρνηση. Επίσης, στη Γαλλία ο όρος «ομοσπονδία» χρησιμοποιείται μόνο στις παρυφές της πολιτικής και εκεί με εξειδικεύσεις που αφήνουν πολλά ζητήματα αδιευκρίνιστα.

Συναφώς διαπιστώνουμε ότι δε συμπίπτουν ορισμοί συμφερόντων και κίνητρα των υπόλοιπων παικτών, π.χ. της γαλλικής κρατικής ελίτ, της γραφειοκρατίας των Βρυξελλών, των περιοχών που βραδυπορούν, κ.ά. Αυτό που συντελείται σήμερα δεν

⁸⁷ Με αποκλίνουσα προσέγγιση ο Π.Κ. Ιωακειμίδης στο βιβλίο του «Το μέλλον της Ευρώπης, η προοπτική της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας και η Ελλάδα» Αθήνα, Σιδέρης 2000.

⁸⁸ Βλ. χαρακτηριστικά τη συζήτηση που σήμερα γίνεται στη Γερμανία όπου η υποψήφια καγκελάριος Angela Merkel, ηγέτιδα του συντηρητικού κόμματος των Χριστιανοδημοκρατών προανέγγειλε ότι θα αντιταχθεί τώρα και στο μέλλον σε μια πιθανή ένταξη της Τουρκίας στην ΕΕ.

είναι η ομοσπονδοποίηση της Ένωσης με την αυστηρή έννοια του όρου, αλλά μάλλον η προσαρμογή της στις ιδιαιτερότητες των νέων καταστάσεων που έχουν προκύψει⁸⁹.

Εξάλλου, όποιος πιστεύει ότι πρέπει να δημιουργήσει στην ΕΕ παρόμοιες δομές με αυτές του παραδοσιακού ομοσπονδιακού κράτους με ισχυρές κεντρικές εξουσίες, θα συναντήσει την ανυπέρβλητη αντίσταση σχεδόν όλων των εθνοτήτων που συμμετέχουν. Ο ιστορικοπολιτικός χώρος «Ευρώπη» λειτουργεί ακόμη με θεμέλιο το κυρίαρχο εθνικό κράτος. Η Ευρώπη των Πολιτών συνυπάρχει έτσι με τη Ευρώπη των Κρατών. Ο βαθμός της ιστορικής, πολιτικής, αλλά και ψυχικής ταύτισης των πολιτών με το κράτος τους αποτελεί συχνά όριο στην έκταση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων. Για αυτό το λόγο δεν είναι ιδιαίτερα συνετό να αναφερόμαστε στη μετεξέλιξη της ένωσης σε «ομοσπονδιακό κράτος». Η Ένωση αποτελεί ένα καινοτόμο σύστημα που διαφέρει ουσιαστικά από όλα τα υπάρχοντα πρότυπα, παρά το γεγονός ότι αρκετά από αυτά μας βοηθούν να κατανοήσουμε κάποιες από τις λειτουργίες της.

Ακόμα και αν η Ένωση καταφέρει να εξελιχθεί σε μια μορφή ομοσπονδίας παρά τα προβλήματα που αναφέρθηκαν, θα είναι ιδιαίτερα δύσκολο να ταυτιστεί με ένα και μόνο ομοσπονδιακό πρότυπο. Αρκεί να σκεφτούμε ότι η συγκρότηση της μεταπολεμικής Γερμανίας (αρχικά της δυτικής) ως ομοσπονδιακού κράτους δεν είχε να κάνει τόσο με την πολυπολιτισμική συγκρότησή της ούτε με εθνολογικούς-κοινωνικούς συνεταιρισμούς αλλά οφείλεται κυρίως σε πολιτικούς λόγους⁹⁰. Στην πρόθεση δηλαδή συγκρότησης διοικητικών εμποδίων σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο ενάντια στους κινδύνους του ολοκληρωτισμού που απέρρεαν κατά κανόνα από το συγκεντρωτικό γερμανικό κράτος ήδη από την εποχή του Bismarck. Εξάλλου, η σύγχρονη Γερμανία δεν προέκυψε από επιμέρους κράτη-περιφέρειες, ούτε εξαιτίας της ισχυρής παρουσίας διαφορετικών πολιτισμών και γλωσσών⁹¹. Η ομοσπονδία της αναφέρεται σε ένα διοικητικό και όχι πολιτισμικό πρότυπο. Αν υποθέταμε όμως ότι η Ένωση μετασχηματιζόταν σε ομοσπονδιακό κράτος, αυτό θα προέκυπτε από την

⁸⁹ Γκάτσιος Π. «Από τη Νίκαια στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2002» π. Ευρωπαϊκή Έκφραση τχ. 44, 1^ο τρίμηνο 2002 σελ.33

⁹⁰ Βλ. αναλυτικά Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών «Οι θεσμικές διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μετά Μάαστριχτ εποχή» Αθήνα, Σάκκουλα 1995 σελ. 115.

⁹¹ Με εξαίρεση τη μικρή δανική μειονότητα στο κρατίδιο του Schleswin-Holstein, της μικρής σλαβικής μειονότητας στην πρώην ανατολική Γερμανία και ορισμένους γαλλόφωνους στο προσαρτημένο μεταπολεμικά Σααρλανδ. Γι' αυτό και η Γερμανία μπορεί να θεωρηθεί μεταπολεμικά ως το πιο ομοιογενές κράτος της Ευρώπης.

ανασύνθεση των κρατών της και τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης τους με τους κεντρικούς θεσμούς και όχι από την δημιουργία ενός νέου ομοσπονδιακού κέντρου.

Στη λογική αυτή, η ευρωπαϊκή ομοσπονδία που θα μπορούσε να προκύψει, ως σύνθετη πολιτεία ή σύστημα κρατών και πολιτών, δεν θα αποτελούσε μια απλή μεταφορά του Γερμανικού υποδείγματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά θα είχε τα δικά της χαρακτηριστικά, κάτι άλλωστε που συμβαίνει σε όλα τα ομοσπονδιακά συστήματα. Ας μην ξεχνάμε ακόμη ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποτελεί ήδη ένα εθνικό κράτος που περιλαμβάνει 16 ομόσπονδα κρατίδια, με το καθένα να έχει τις ιδιαιτερότητές του, αλλά με κοινή γλώσσα και ιστορία⁹². Ένα ομοσπονδιακό κράτος που αποτελείται από εθνικά κράτη, σε ευρωπαϊκή κλίμακα θα είναι διαφορετικό από τα υπάρχοντα ομοσπονδιακά ή συνομοσπονδιακά μορφώματα.

Χωρίς να είναι δυνατόν να περιγραφεί με ακρίβεια ένα μελλοντικό σχήμα της Ένωσης, είναι γεγονός ότι δεν μπορεί να προκύψει ως αποτέλεσμα μιας πολιτικής απόφασης που λαμβάνεται μόνον από τις ηγετικές ομάδες. Αυτό που χρειάζεται είναι να δοθεί συνέχεια στο διάλογο, χωρίς φοβίες ή αντανάκλαστικά εσωστρέφειας⁹³. Σε αυτή την προοπτική τα κράτη-έθνη που συγκροτούν την Ένωση δεν κινδυνεύουν να αλλοιώσουν την εθνική φυσιογνωμία τους μέσα από απρόσωπους υπερεθνικούς σχηματισμούς. Αντίθετα, θα συνεχίσουν να έχουν καθοριστικό ρόλο στην αρμονική και ισόρροπη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου.

⁹²Βλ. Jurgen Habermas, «Δεν υπάρχει Ευρώπη χωρίς κοινό Σύνταγμα». Συνέντευξη στο περιοδικό Le Point η οποία αναδημοσιεύτηκε από την εφημ. ΤΑ ΝΕΑ στις 16/6/2001

⁹³ Βλ. Γ. Παπανδρέου, «Η ευρωπαϊκή οικοδόμηση στις νέες συνθήκες της παγκοσμιοποίησης» εφημ. Το Βήμα 18/06/2000.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τελειώνοντας την ανάλυση μας και με βάση όλα τα προαναφερθέντα, γίνεται ελπίζουμε φανερό ότι η Ένωση έχει θέσει τις βάσεις και βαδίζει σε μια τροχιά στενότερης ενοποίησης, η οποία πρόκειται να υπερβεί την οικονομική ενοποίηση. Το αποτέλεσμα δεν είναι ακόμα ορατό. «Βαδίζουμε προς την ομοσπονδία!» βιάζονται να επευφημήσουν κάποιοι. Άλλοι, λιγότερο ενθουσιώδης, αντιμετωπίζουν με αρκετή δόση καχυποψίας τους ρητορικούς παροξυσμούς των ευρωπαϊών ομοσπονδιστών.

Είναι άγνωστο ακόμη αν η Ένωση καταφέρει να μετεξελιχτεί σε ομοσπονδία, είτε με την κλασσική έννοια του όρου, είτε στη βάση του γερμανικού προτύπου. Για το εγγύς μέλλον όμως, δεν διαφαίνεται μια σαφής ομοσπονδιακή προοπτική και ο κυριότερος λόγος για αυτό είναι ότι τα κράτη-έθνη δεν είναι ακόμα διατεθειμένα να παραχωρήσουν τις κυριαρχικές εξουσίες τους σε μια γραφειοκρατική-συγκεντρωτική μορφή διοίκησης στις Βρυξέλλες. Η ιστορικά προσδιοριζόμενη διττή νομιμοποιητική υπόσταση της Ένωσης όπως εκτέθηκε παραπάνω είναι αποφασιστικής σημασίας για τη βιωσιμότητα του συστήματος.

Ποιο θα είναι λοιπόν το αποτέλεσμα; Ένα μεταβατικό στάδιο για όσους που δεν μπορούν να ακολουθήσουν τη λογική ενός ομοσπονδιακού πυρήνα; Τι όμως θα περιέχει αυτό το στάδιο; Μια Ευρώπη πολλαπλών ταχυτήτων; Μια Ευρώπη *à la carte*; Ή μια Ευρώπη όπου οι «επίλεκτοι» θα χαράσσουν το δρόμο και για τους υπόλοιπους; Και ποιοι θα είναι αυτοί; Η ιδρυτική ομάδα; Η ομάδα της ευρωζώνης; Ή κάποιος άλλος συνασπισμός κρατών; Πολλά τα ερωτήματα, δύσκολες και ασαφείς οι απαντήσεις. Το σίγουρο είναι ότι η Ένωση, ως δυναμικό πολιτικό σύστημα, κινείται διαρκώς. Σε μια εποχή ρευστότητας, αβεβαιότητας και μετασχηματισμών, η μεσόκοπη πλέον Ευρώπη προσπαθεί να βρει το δρόμο της, να αποκτήσει τη δική της πολιτική ταυτότητα και για πρώτη φορά μετά από δύο καταστροφικούς παγκόσμιους πολέμους να αναπτύξει μια συνεκτική μορφή πολιτικής ενότητας. Στη σπουδαιότητα αυτού του εγχειρήματος ίσως να μην είναι τόσο σημαντικό το αν θα ονομάζεται ομοσπονδία ή συνομοσπονδία ή κάπως αλλιώς, αλλά το αν γίνει πραγματικότητα το όραμα για μια δημοκρατικά οργανωμένη και πολιτικά ενοποιημένη Ευρώπη.

Η Ένωση θα αποτελεί και στην πρώτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα μια εξελικτική, δυναμική διαδικασία, η οποία θα περιλαμβάνει εσωτερικές εντάσεις, αντιφάσεις και κρίσεις και θα επιβάλλει δύσκολους συμβιβασμούς. Για ένα οριστικό, ολοκληρωμένο Σύνταγμα της Ευρώπης είναι ακόμα πολύ νωρίς και πιθανό θα χρειαστεί να περιμένει

κανείς περισσότερο από μια δεκαετία. Ίσως τότε να παραιτηθεί κανείς τελείως από το εγχείρημα και να αρκεστεί σε μια ακόμη αναθεώρηση των Συνθηκών. Σε κάθε περίπτωση, η Ένωση πρέπει να διαχειριστεί με εποικοδομητικό τρόπο την ένταξη των νέων μελών και παράλληλα να δρομολογήσει μια κοινή εξωτερική πολιτική και να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις που θα οδηγήσουν σε μια κοινή πολιτική ασφάλειας με στόχο τη σταθερότητα και την ειρήνη εντός και εκτός των συνόρων της.

Κλείνοντας αξίζει να αναφέρουμε ένα χαρακτηριστικό σχόλιο της “Wall Street Journal” για τη σημερινή κατάσταση της ενοποίησης: «Είναι αναπόφευκτο κάποιος να είναι δυσαρεστημένος όταν γίνεται μια πρόταση για την ομοσπονδιακή Ευρώπη. Όταν την πρωτοβουλία αναλαμβάνει η Επιτροπή υπάρχει έλλειμμα δημοκρατίας. Η διακυβερνητική διαδικασία δημιουργεί προβλήματα διαφάνειας. Οι προτάσεις για την Ευρώπη των δύο ταχυτήτων προσκρούουν στην αντίδραση των μικρότερων κρατών. Η ομοσπονδία παραείναι γερμανική. Η αποκέντρωση παραείναι βρετανική. Η υφιστάμενη κατάσταση παραείναι γαλλική. Και όμως, παρόλα αυτά, η Ευρώπη λειτουργεί. Όλοι προσπαθούν να είναι καλοί Ευρωπαίοι».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσσα

- **Βιβλία**

Dusan Sidjanski «Η Ομοσπονδία της Ευρώπης» Αθήνα, Παπαζήση 1999

Jean-Louis Quermonne «Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Αθήνα, Παπαζήση 2005

Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek, «Το πολιτικό Σύστημα της Γερμανίας» Αθήνα, Παπαζήσης 2004.

Neill Nugent «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Αθήνα, Σαββάλας 2004

Roy C. Macridis «Σύγχρονα Πολιτικά Συστήματα : Ευρώπη» Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1981

Yves Meny «Συγκριτική Πολιτική, Οι Δημοκρατίες Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένες Πολιτείες, Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία» Αθήνα , Παπαζήση 1996

Δημήτρης Θ. Τσάτσος, “Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, για μια ένωση κρατών με ισχυρές πατρίδες” Αθήνα, Καστανιώτη 2001

Δημήτρης Ν. Χρυσόχου, «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης» Αθήνα, Παπαζήση 2003

Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (επιμ.) «Οι θεσμικές διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μετά-Μάαστριχτ εποχή» Αθήνα, Σάκκουλα 1995

Θ. Χριστοδουλίδης Κ. Στεφάνου «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθετική θεώρηση» Αθήνα, Σιδέρης 1993

Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης» Αθήνα, Σάκκουλα 1999

Κώστας Γ. Μαριάς, Αντώνης Μ. Παντελής «Συνταγματικά κείμενα Ελληνικά και ξένα» Εκδόσεις Σακκούλα Αθήνα, Κομοτηνή 1990

Μιχάλης Ι Τσινισιζέλης (επιμ) Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα, Σιδέρης 1996

Μιχάλης Ι Τσινισιζέλης, «Quo Vadis Europa?» Αθήνα, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις 2001

Ν. Κοτζιάς, «Ευρωπαϊκή Ένωση, ένα σύστημα εν τω γίνεσθαι» Αθήνα, Δελφίνι 1995

Π. Ρουμελιώτης «Το αύριο της Ευρώπης» Αθήνα Νέα Σύνορα-Λιβάνη 1992

Π.Κ. Ιωακειμίδης «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση Θεωρία-Διαπραγματεύσεις - Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα, Θεμέλιο 1995

Π.Κ. Ιωακειμίδης, «Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από- ολοκλήρωσης;» Αθήνα, Θεμέλιο 1998

Π.Κ. Ιωακειμίδης, «Το μέλλον της Ευρώπης, η προοπτική της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας και η Ελλάδα» Αθήνα, Σιδέρης 2000

Π.Κ. Ιωακειμίδης, «Το μέλλον της Ευρώπης, η προοπτική της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας και η Ελλάδα» Αθήνα, Σιδέρης 2000.

Σωτήρης Ντάλης (επιμ) «Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ: Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και ανάλυση της νέας Συνθήκης». Αθήνα, Ι. Σιδέρης 1997

Σωτήρης Νταλής (επιμ) «Από το Άμστερνταμ στη Νίκαια» Αθήνα, Κριτική 2003

Χέλμουτ Σμιτ, «Η Αυτοδυναμία της Ευρώπης», Αθήνα Παπαζήση 2003.

- **Διαδίκτυακοί τόποι**

<http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.el.html>

<http://www.ekem.gr>

<http://www.europa.eu.int/>

- **Αρθρογραφία**

Joschka Fisher «Από τη Συνομοσπονδία στην Ομοσπονδία, σκέψεις για την οριστική πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση, τχ 37, Απρίλιος, Μάιος, Ιούνιος 2002

Βλ. Jurgen Habermas, «Δεν υπάρχει Ευρώπη χωρίς κοινό Σύνταγμα» εφημ. ΤΑ ΝΕΑ 16/6/2001

Γ. Παπανδρέου, «Η ευρωπαϊκή οικοδόμηση στις νέες συνθήκες της παγκοσμιοποίησης» εφημ Το Βήμα 18/06/2000.

Γιαννής Νίκος «Η Νίκαια και το ομοσπονδιακό μέλλον της Ευρώπης» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση τ. 40, 1^ο τρίμηνο 2001

Γκάτσιος Π. «Από τη Νίκαια στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2002» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση τχ. 44, 1^ο τρίμηνο 2002

Καζάκος Π., «Ο Ευρωπαϊκός Οδικός Χάρτης για το μέλλον» Εφ. Καθημερινή 18/02/2001

Καζάκος Πάνος «Αμφιβάλλοντας για το ομοσπονδιακό μέλλον της Ευρώπης» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση, τχ 40, 1^ο τρίμηνο 2001.

Ναπολέον Μαραβέγιας «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ευρωπαίοι πολίτες», περ. Οικονομικός Ταχυδρόμος 15 Ιουνίου 2002

Νίκος Γιάννης, «Ο φεντεραλισμός σε αντίστιξη με τον πολιτισμό της κυριαρχίας», περ. Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης τχ 1 Φθινόπωρο 2002.

Τάσος Φακιάλας «η Ομοσπονδοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο βαθμός ωφέλειας των χωρών μελών της.» περ. Ευρωπαϊκή Έκφραση, τχ. 42, 3^ο τρίμηνο 2001

- **Λοιπά επίσημα έγγραφα**

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, Συμπεράσματα της Προεδρίας, SN 3321/1/92.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση Άρθρο 1

Ξενογλώσσα:

- **Βιβλία**

Benz, Arthur and Klaus H. Goetz. “A New German Public Sector? Reform , Adaptation and Stability”. Aldershot, UK /Brookfield, USA Dartmouth. 1996

Burgess Michael and Gagnon A.G. “Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions”, New York: Harvester Weatsheaf 1993

Burgess Michael “ Federalism and European Union: The Building of Europe 1950-2000”, London, Routledge 2000

C.J Friedrich, "Trends of Federalism in Theory and Practice", New York, Praeger 1968

C.J Friedrich, "Limited Government, A Comparison", Eaglewood Cliffs N. J., 1974.

Dalton R.J. "Politics In West Germany", London: Scott Foresman 1989

Gallagher, Michael; Laver, Michael; and Mair, Peter. "Representative Government in Modern Europe". 2nd Ed. New York et al.: McGraw-Hill 1995

Gordon Smith, William E. Peterson Peter H. Merkl " Developments in West German Politics" Macmillan 1992

Peter H. Merkl. Ed. "The Federal Republic of Germany at Forty-Five. Union without Unity." New York: New York University Press 1995.

K.C. Wheare, Federal Government, 4th edition, London, Oxford, University Press, 1967

M. Hodges "European Integration, London, Penguin, 1972

Mamfred G.Schmidt "Germany, The Grand Coalition State" Longman 1993

Myrray Forsyth, Unions of States: The Theory and Practice of Confederation, Leicester: Leicester University Press, 1981

R Lukic and A. Lynch, "Europe from the Balkans to the Eural, The Disintegration of the Yugoslavia and the Soviet Union" Stocholm, Sipri 2000

Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehmbbruch . Trends towards Corporatist Intermediation. Beverly Hills and London: Sage Publications 1979

Smith , Gordon; Patterson, William E.; Merkl, Peter H.; and Padgett, Stephen (Eds.).”Developments in German Politics” Durham, N.C.: Duke University Press 1992

Wessels,. W “The evolution of the European Community/European Union. Institutional Trends towards the Constitution of a state – like system” Bonn 1993

- **Διαδουκτιακοί τόποι**

<http://homepages.wmich.edu/~hega/German%20Federalism.pdf>

<http://homepages.wmich.edu/~hega/German%20Federalism.pdf>

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00071en2.pdf>.

<http://www.eurostat.cec.eu.int>

<http://www.jcpa.org/dje/articles2/eurcomm.htm>

<http://www.arbeitsagentur.de>

http://www.berghofcenter.org/publications/background/german_federal_system_srilana_zunzer.pdf

<http://www.eurplace.org/federal/>

http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3791/is_200110/ai_n8976789

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/spahn.pdf+cooperative+federalism+Germany&hl=n>

http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP_15.pdf

<http://www.politik.unikoeln.de/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/TextMaurer/andreas/Germany.pdf>.

- **Αρθρογραφία**

Anna S. Zbeley and Katia Schier, “Conference Report – Federalism on Trial: The Third International German Law Journal Workshop (Bonn, 22 July 2005)” στο German Law Journal No. 8 1 August 2005