

## Μαθήματα από την Εμπειρία των Ομοσπονδιακών Κρατών

*Dusan Sidjanski*

Αν και δεν υπάρχει «ομοσπονδιακό πρότυπο», εντούτοις παρατηρούμε ότι κάποιες βασικές λειτουργίες ασκούνται στο σύνολο των ομοσπονδιακών κρατών, αλλά σύμφωνα με διαφορετικό τυπικό και διαφορετικές δομές. Αυτό το κοινό υπόβαθρο και οι βασικές αρχές σχηματίζουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ομοσπονδιακών κοινοτήτων που τις κάνουν να ξεχωρίζουν από άλλους τύπους πολιτικών κοινοτήτων και ειδικότερα από το συγκεντρωτικό ή ενωτικό σύστημα.

### Το Συγκεντρωτικό Πρότυπο

Παρουσιάζόμενο ως αντίλογος, το συγκεντρωτικό πρότυπο όπως εξελίχθηκε στην Γαλλία και παρά την επιτυχία του, όχι μόνο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί σαν παράδειγμα αλλά ούτε καν αναφορά του να γίνει σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, η προβολή αυτού του προτύπου θα οδηγούσε στον σχηματισμό ενός ευρωπαϊκού Κράτους Έθνους, μέσα στο καζάνι του οποίου θα έλιωναν τα κράτη και τα έθνη της Ευρώπης. Η Γαλλία όμως, αν και η συγκεντρωτική δομή έστω και με τάση περιφερειοποίησης είναι αδύνατον να αποτελέσει πρότυπο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, συνεισέφερε

κατά τρόπο αποφασιστικό στον καθορισμό της δημοκρατικής υπόστασης της Ένωσης: δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη, έννοιες της ελευθερίας και της ισότητας, της λαϊκής κυριαρχίας. Αρχές, δηλαδή, που αποτελούν την βάση ενός δημοκρατικού κράτους και συνιστούν εξαιρετικά σημαντική προσφορά στα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αλλά αυτές οι ουσιώδεις έννοιες άνθισαν μέσα σε ένα ενωτικό πολιτικό σύστημα, κλεισμένες μέσα στην μία και αδιαίρετη κρατική κυριαρχία και μέσα στο πλαίσιο της πυραμιδικής τάξης και των ομοιομορφων κανόνων. Το δημοκρατικό και ενωτικό Κράτος-Έθνος ενισχύθηκε μετά το τέλος του Β' παγκοσμίου πολέμου με την ακόμα πιο μεγάλη συγκέντρωση εξουσίας στην εκτελεστική εξουσία και στην διοικητική της μηχανή, πράγμα εξάλλου που ανταποκρινόταν στην διεύρυνση του πεδίου κρατικής επέμβασης ιδιαίτερα στον οικονομικό τομέα (κρατικοποιήσεις, πολιτικο-οικονομικός και κοινωνικός σχεδιασμός). Τα προαναφερόμενα στοιχεία, τα οποία σημάδεψαν την γαλλική πολιτική παράδοση, επιτρέπουν να υπολογίσουμε το μέγεθος της εξαιρετικής τόλμης και του συγκινητικού οράματος των γάλλων κυβερνώντων, οι οποίοι τροχοδρόμησαν την επαναστατική ιδέα μίας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας σε πλήρη αντίθεση με την γαλλική παράδοση. Ακόμη και σήμερα αυτή η παράδοση παραμορφώνει την αντίληψη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, παρά την εξέλιξη του γαλλικού πολιτικού συστήματος προς λιγότερο παρεμβατισμό και μεγαλύτερη αποκέντρωση. Ο ενισχυμένος ρόλος των τοπικών αρχών, των δήμων και η διαδικασία περιφερειοποίησης σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μεταμορφώνουν αυτό το πολιτικό σύστημα. Για τον λόγο αυτό, ο πολιτικός διάλογος αρχίζει να γίνεται φορέας των ιδεών καταμερισμού της

κρατικής κυριαρχίας, εξειδικοποίησης ή από κοινού άσκησης των εξεχόντων εξουσιών και του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων στους κόλπους της Ένωσης. Όλες αυτές οι έννοιες αποτελούν μέρος των θεμελιωδών εννοιών της ομοσπονδίας.

Συνεισφορά από την Εμπειρία της Γερμανικής Ομοσπονδίας

Το γερμανικό ομοσπονδιακό πρότυπο φαντάζει πιο προσαρμόσιμο σε κάποιες προϋποθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εξουσία είναι μοιρασμένη μεταξύ της Bund (ομοσπονδίας) και των Lander (κρατών-μελών), καθένα εκ των οποίων απολαμβάνει μερικής και κάποιες φορές συμμετοχικής κρατικής κυριαρχίας. Σε αυτού του είδους την κατανομή καθηκόντων ένας αριθμός τομέων προορίζεται για το Ομοσπονδιακό κράτος: οι εξωτερικές υποθέσεις, η άμυνα, το νόμισμα, οι μεταφορές και τα προβλήματα της μετανάστευσης. Από την πλευρά τους τα Lander διαθέτουν αποκλειστικές αρμοδιότητες ιδιαίτερα στον εκπαιδευτικό και πολιτιστικό τομέα, αλλά είναι επίσης αρμόδια για έναν μεγάλο αριθμό θεμάτων, εφόσον επ' αυτών η Bund δεν έχει ασκήσει το δικαίωμά της να νομοθετεί. Η Bund εξάλλου έχει την εξουσία να υιοθετεί «νόμους-πλαίσια», βάσει της ισχύος των οποίων τα Lander καλούνται να νομοθετήσουν. Το Ομοσπονδιακό Κράτος, με εξαίρεση τους αποκλειστικά δικούς του τομείς, στηρίζεται στις διοικήσεις των Lander για την εκτέλεση των ομοσπονδιακών νόμων και έτσι αυτά διαθέτουν ένα κάποιο περιθώριο επιλογής όσον αφορά την εφαρμογή των νόμων στους πολίτες τους. Αυτή η πλευρά της γερμανικής αλλά και της ελβετικής ομοσπονδίας δύναται να χαρακτηριστεί ως «εκτελεστική

ομοσπονδίαση» ("federalisme d' execution"). Όμως, η αυτονομία των Lander διαδηλώνεται εξίσου περίτρανα υπό την μορφή της αρμοδιότητας να εισπράττουν τους νέους φόρους.

Μία άλλη πλευρά του γερμανικού προτύπου τραβά την προσοχή των αναλυτών όπως και των φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η διπλή συμμετοχή του λαού (Bundestag) και των κρατών-μελών (Bundesrat) σε ομοσπονδιακό επίπεδο, πράγμα που συνιστά ένα από τα διακριτικά χαρακτηριστικά των ομοσπονδιακών συστημάτων. Εντούτοις, σε αντίθεση με την ισόπλευρη αντιπροσώπευση των κρατών-μελών στην αμερικανική Γερουσία ή των Καντονιών στο Συμβούλιο των Κρατών στην Ελβετία, η κατανομή των εδρών στην Bundesrat λαμβάνει υπόψη την ποικίλη διάσταση καθενός από τα Lander (4 Lander διαθέτουν 6 έδρες το καθένα, 1 διαθέτει 5, 7 Lander 4 έδρες το καθένα και 4 διαθέτουν 3 έδρες το καθένα σε σύνολο 69 εδρών). Αυτό το παράδειγμα συχνά αναφέρεται όταν γίνεται λόγος για την ισορροπία των ψήφων στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως και στους κόλπους του Συμβουλίου, έτσι και η θέση καθενός από τα Lander είναι ενιαία. Όσον αφορά τις λειτουργίες της δικαστικής εξουσίας, η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου εγγυάται, όπως και η νομολογία του ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, την γενική εναρμόνιση των αποφάσεων των δικαστηρίων των Lander.

Κατά την διάρκεια της λειτουργίας του το σύστημα ανέπτυξε, όπως συνέβη και στην περίπτωση της Ελβετίας, δεσμούς συνεργασίας συγχρόνως τόσο μεταξύ της Bund και των Lander, όσο και μεταξύ των Lander. Αυτά τα δίκτυα εναρμόνισης-συμφωνίας υφαίνουν το νήμα μίας «συνεργατικής ομοσπονδίασης» ("federalisme co-

operatif"), της οποίας στοιχεία, αν και σε διαφορετικό περίγυρο-πλαίσιο, βρίσκουμε στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε αναλογική σύγκριση με τις γερμανικές και τις γαλλικές πρακτικές, μερικές φορές χαρακτηρίστηκε ως «συνεργατική ομοσπονδίαση». Η χρήση αυτού του χαρακτηρισμού θέτει πολλά ερωτήματα. Υπάρχει το υπόβαθρο για την χρησιμοποίηση αυτής της ίδιας σύλληψης σε συστήματα ουσιωδώς διαφορετικά μεταξύ τους; Από την άλλη μεριά, νομιμοποιούμεθα να αποδώσουμε γενική ισχύ σε μία πλευρά, σημαντική βέβαια, ενός συστήματος και, για παράδειγμα, να χαρακτηρίσουμε την διαδικασία ολοκλήρωσης και ολόκληρο το σύστημα ως συνεργατική ομοσπονδίαση και μάλιστα ως «διακυβερνητική ομοσπονδίαση»; Αυτή η τελευταία έννοια εκβράζει την πραγματικότητα της συνεργατικής ομοσπονδίασης, της οποίας τα δίκτυα περιλαμβάνουν εκτός των κυβερνήσεων των Lander ή των Καντονίων, μεγάλο αριθμό κοινωνικο-οικονομικών, πολιτιστικών και πανεπιστημιακών φορέων.

Η Γερμανία πρώτα απ' όλα είναι έθνος και μετά κράτος. Είναι ένα έθνος που, παρά την σχετική ποικιλλομορφία των Lander και την κάποια παραφωνία που προκάλεσε η επανένωση των δύο Γερμανιών, διαθέτει στην βάση του κοινωνική, πολιτισμική και γλωσσική

---

<sup>1</sup> Maurice Croizat και Jean-Louis Quermonne, *L' Europe et le federalisme. Contribution à l' emergence intergouvernementale*, Montchrestien, Παρίσι, 1996 και 1999. Παρά το κράμα ομοσπονδίασης και διακυβερνητικού στοιχείου, αυτό το έργο παρουσιάζει μια πολύ καλή ανάλυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σύλληψη της συνεργατικής ομοσπονδίασης που χρησιμοποιείται στην Γερμανία και στην Ελβετία, εφαρμόστηκε στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τον W. Wessels.

ομοιογένεια. Αντιθέτως, οι ανομοιομορφίες είναι εξαιρετικά εμφανείς στην Ελβετία όπως και στους κόλπους της Ένωσης. Δηλαδή, η ποικιλλομορφία στην γλώσσα και στην πολιτισμική παράδοση, στις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές δομές, καθώς και εκείνη του τρόπου ζωής και συμπεριφοράς προστιθέμενες στην διάσταση του συνόλου, καθιστούν το πρότυπο της γερμανικής ομοσπονδίωσης, παρά την πλούσια εμπειρία του και κάποια κομμάτια συνεισφοράς, ακατάλληλο για να προταθεί ως πρότυπο για την Ένωση.

### Συνεισφορά της Αμερικανικής Εμπειρίας

Χωρίς να κάνουμε το σφάλμα αυτούσιων μεταφορών και γενικεύσεων, χρήσιμη είναι επίσης η αποκόμιση κάποιων διδαγμάτων από την αμερικανική εμπειρία, δεδομένου ότι, καταρχήν τουλάχιστον, οι Ηνωμένες Πολιτείες χρησίμευσαν ως σημείο αναφοράς, άν όχι ως πρότυπο. Έχουν ένα αδιαμφισβήτητο πλεονέκτημα λόγω κάποιων όμοιων πλευρών, όπως η διάσταση, η μεγάλη αγορά, παρά το διαπολιτειακό εμπόριο και κάποια υποτυπώδη περιοριστικά μέτρα, η μαζική παραγωγή, το ομοσπονδιακό σύστημα κεντρικών τραπεζών (Federal Reserve), ο ρόλος των υπηρεσιών, της επιστήμης και της τεχνολογίας. Εντούτοις, υπάρχουν έντονες διαφορές, οι οποίες είναι βέβαια σημαντικές:

- δεν υπάρχει μακρά ιστορία συγκρούσεων μεταξύ Κρατών-Εθνών, ούτε και διαφορά στην γλώσσα και στις πολιτισμικές καταβολές, στις δομές και στις παραδόσεις από το ένα κράτος στο άλλο,
- αφού για πολύ καιρό εφαρμόστηκε η μέθοδος του

«χωνευτηρίου» ("meltingpot") προκειμένου να επιτευχθεί εξομοίωση, οι Ηνωμένες Πολιτείες σήμερα βρίσκονται αντιμέτωπες με τα προβλήματα μιας κοινωνίας πολυπολιτισμικής, η οποία φέρει τα σημάδια οικονομικο-πολιτισμικών ανομοιοτήτων.

Η συνεισφορά της εμπειρίας από την προεδρική ομοσπονδία και το σύστημα δύο Κοινοβουλίων (ξεχωριστός ρυθμός και άνιση βαρύτητα μεταξύ γερουσίας και βουλής των αντιπροσώπων), με την ισχυρότατη προσωποκεντροποίηση της εξουσίας και τον έντονο διαχωρισμό εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, αποκτά νέα σημασία εξαιτίας επίσης του κινητήριου ρόλου των Ηνωμένων Πολιτειών στην παγκοσμιοποίηση. Οι Ηνωμένες Πολιτείες αποτελούν απόδειξη, παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμά τους είναι εκείνο του 19ου αιώνα, μεγάλης ικανότητας προσαρμογής στην τεχνολογική επανάσταση και στην επικοινωνιακή κοινωνία, καθώς επίσης και διαχείρισης μεγάλων πολιτικών χώρων σε αρμονικό συνδυασμό και με την «νέα οικονομία». Η συγκεντρωτική τάση της ομοσπονδιακής εξουσίας ανατράπηκε υπό την επιρροή της νέας φιλελεύθερης οικονομίας και την απορρύθμιση προκαλώντας μια κάποια αποδέσμευση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, με συνεπαγόμενο αποτέλεσμα ότι τα ομόσπονδα κράτη υποχρεώθηκαν να αναλάβουν επιπρόσθετες ευθύνες στους τομείς της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής πρόνοιας και υγείας, του περιβάλλοντος και της εκπαίδευσης. Παράλληλα, οι πρωτοβουλίες και η δημιουργικότητα ιδιαίτερα στον τεχνολογικό τομέα έδωσαν ξανά, ενώνοντας συνεργατικά τα δημόσια συλλογικά όργανα, τα πανεπιστήμια και τις επιχειρήσεις, ένα νέο δυναμισμό στην οικονομία αυξάνοντας κάθετα τις κοινωνικο-οικονομικές ανομοιοότητες, οι οποίες συχνά επανασυμπίπτουν με τις γλωσσικές και

εθνικές χασματικές διαφορές. Το ζήτημα που τίθεται είναι πώς να συμβιβαστεί η τεχνολογική και οικονομική έκρηξη με τις απαιτήσεις της πολιτικής και κοινωνικής ισορροπίας. Το αμερικανικό πρότυπο σε πολλά σημεία έρχεται σε αντίθεση με το ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο.

Η αμερικανική πολιτική ζωή δείχνει να κυριαρχείται από την αναζήτηση ισορροπίας μεταξύ των ομοσπονδιακών εξουσιών και εκείνων των πολιτειών, καθώς και μεταξύ της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας. Φέρει το στίγμα της επιθυμίας να διατηρηθεί το σύστημα βάρους-αντίβαρου (*checks and balances* – συγκεντρωτικοί έλεγχοι και ισορροπίες) επιδιώκοντας αφενός διαχωρισμό των λειτουργιών και αφετέρου εξασφάλιση της αυτονομίας των αρμόδιων γι' αυτές θεσμών. Ο περιβεβλημένος με σημαντικές εξουσίες Πρόεδρος δεν κυριαρχεί επί του προϋπολογισμού που απορρέει από το Κογκρέσο. Το τελευταίο κατακρατεί την νομοθετική εξουσία, η οποία αντισταθμίζεται από το προεδρικό δικαίωμα της αρνησικυρίας, με αναγκάιο επακόλουθο μια πρακτική συνεχών διαπραγματεύσεων, την οποία ξαναβρίσκουμε με ποικίλλες μορφές στο γερμανικό και στο ελβετικό ομόσπονδο κράτος.

Ο Alexis de Tocqueville δεν παρέλειψε να καταστήσει ανάγλυφο τον πρωτεύοντα ρόλο που παίζουν οι ενώσεις των πολιτών, οι ομάδες πίεσης και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι οποίες σχηματίζουν τον βασικό ιστό της αμερικανικής κοινωνίας. Εξάλλου έτσι προκύπτει και η επιρροή που ασκούν στις πολιτικές αρχές, καθώς και η τάση των τελευταίων να τις συμβουλεύονται. Μαζί με τα πολιτικά κόμματα, των οποίων οι κύριες δραστηριότητες διεξάγονται στο εσωτερικό των ομόσπονδων κρατών – με εξαίρεση την δραστηριότητα για τις προεδρικές εκλογές – οι ομάδες πίεσης (*lobbies*) και οι γιγάντιες επι-

χειρήσεις κατέχουν σημαντική θέση στην αμερικανική πολιτική ζωή.

Ακόμα δύο σημεία τράβηξαν την προσοχή μας: ο ρόλος του Ανωτάτου Δικαστηρίου και το δίκτυο των ομοσπονδιακών επιτροπών και υπηρεσιών. Το Ανώτατο Δικαστήριο ασκεί τον συνταγματικό έλεγχο στις δραστηριότητες των νομοθετικών εξουσιών και, κατά συνέπεια, έχει αποφασιστική επιρροή πάνω στους θεσμούς και στην ισορροπία των εξουσιών. Με την νομολογία του, συνεισφέρει στην εναρμόνιση του δικαίου και επηρεάζει άμεσα την εξέλιξη της αμερικανικής κοινωνίας αποφαινόμενο για προβλήματα όπως τα δικαιώματα των έγχρωμων πληθυσμών ή η έκτρωση. Αφενός, λοιπόν, αντίστοιχα το ευρωπαϊκό Δικαστήριο τείνει να ασκεί παρόμοια επιρροή πάνω στο κοινοτικό σύστημα. Συγκριτικά αφετέρου δημιούργησε μία έννομη τάξη κοινοτική και συχνά συνέβαλε στην εξέλιξη των αρμοδιοτήτων μέσα στο πλαίσιο των Συνθηκών αφήνοντας σε μεγάλο βαθμό τα κοινωνικά προβλήματα στις ανώτατες δικαστικές αρχές των κρατών-μελών. Εντούτοις τα κράτη-μέλη, ενσωματώνοντας στην Συνθήκη του Άμστερνταμ τα θεμελιώδη δικαιώματα και άλλους τομείς, διεύρυναν την σφαίρα των αποφάσεων του Δικαστηρίου.

Η εμπειρία από τις ανεξάρτητες Επιτροπές που διαθέτουν κανονιστική εξουσία και τις ομοσπονδιακές διοικητικές υπηρεσίες μπορεί να ληφθεί υπόψη προκειμένου για το θέμα της αποκέντρωσης των λειτουργιών της ευρωπαϊκής Επιτροπής ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Δέκα ανεξάρτητες Επιτροπές καλύπτουν κυρίως τους ακόλουθους τομείς: εμπόριο μεταξύ κρατών-μελών, νομισματικό σύστημα, ανταγωνισμό, μεταφορές, ενέργεια, χρηματοπιστήριο, επικοινωνίες, εργασιακές σχέσεις<sup>2</sup>. Οι

<sup>2</sup> J.P. Lassale, *La democratie americaine*, Armand Colin, Παρίσι, 1991, σελ.

Επιτροπές αυτές, οι προορισμένες να ρυθμίζουν και να ελέγχουν τους τομείς της οικονομικής ζωής κατά τρόπο ανεξάρτητο, απέβησαν τα «αυτόνομα υποκαταστήματα» του Κογκρέσου, αλλά επίσης και ο κατεξοχήν στόχος των ομάδων πίεσης των αντίστοιχων τομέων. Οι εμπειρίες τους θέτουν δύο ερωτήματα:

- σε ποιό βαθμό ασκείται πραγματικά ο έλεγχος από το Κογκρέσο ή από την εκτελεστική εξουσία,
- αυτή η μορφή αποκέντρωσης είναι αποτελεσματική και σε ποιό βαθμό είναι πιο ευάλωτη στις επιρροές των ομάδων πίεσης από ό,τι στις επιρροές του Κογκρέσου ή της εκτελεστικής εξουσίας;

Οι τριάντα ομοσπονδιακές διοικητικές υπηρεσίες είναι εκτελεστικά όργανα εξειδικευμένα για τομείς πολύ διαφορετικούς<sup>3</sup>. Αυτός είναι ένας τρόπος λειτουργικής αποκέντρωσης, την οποία η Ένωση προοδευτικά ακολουθεί και για την οποία η αμερικανική εμπειρία θα μπορούσε να αποδειχθεί πολύτιμη. Πολλά, λοιπόν, τα θέματα που πρέπει να μελετήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>4</sup>.

Μια Εμπειρία Πιλότος: Η Ελβετική Ομοσπονδίαση

Η εμπειρία από την ελβετική ομοσπονδίαση δείχνει

140 και 141.

<sup>3</sup> Παραδείγματα: πιστώσεις, ασφάλειες, τράπεζες, ταμειωτήρια, ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (PME), τράπεζα εισαγωγών-εξαγωγών, προϊόντα διατροφής και φαρμακευτικά, διακρίσεις και αστικά δικαιώματα, υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία, ασφάλεια μεταφορών, ποιότητα των καταναλωτικών προϊόντων, νέες μορφές ενέργειας, περιβάλλον, Εθνικό Ταμείο Έρευνας, καθώς και το FBI, η CIA, κ.λπ.

<sup>4</sup> H. Abromeit, *Democracy in Europe*, Berghahn Books, New York, Oxford, 1998.

πως πλησιάζει περισσότερο την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αν και δεν είναι παρά ένας «ευρωπαϊκός μικρόκοσμος» σε σύγκριση με τις διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>5</sup>. Όπως και η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ελβετία είναι πολυεθνική, πολυγλωσσική και πολυδογματική. Αυτή η δομική πολυμορφία συνδυασμένη με τις πολιτικο-κομματικές αντιπαραθέσεις εξηγεί την ύπαρξη συλλογικής κυβέρνησης, η σταθερότητα της οποίας αγχιστρώνεται στον διαχωρισμό των εξουσιών, αλλά ταυτόχρονα ανανεώνει την ισορροπία της με την χρήση δημοψηφίσματος και πρωτοβουλίας. Το σύστημα στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην εμπιστοσύνη και στην συνεχή αναζήτηση συναίνεσης. Η αναζήτηση αυτή απεικονίζεται στις εκτεταμένες νομο-παρασκευαστικές συμβουλευτικές διαβουλεύσεις με ειδικούς και οργανωμένες ομάδες συμφερόντων. Πρόκειται για έναν από τους πιο εντυπωσιακούς παραλληλισμούς μεταξύ της ελβετικής και της κοινοτικής πρακτικής. Εξαιτίας των βάσιμων αυτών λόγων, αλλά κατά τρόπο καταχρηστικό, η Ελβετία προτάθηκε μερικές φορές ως πρότυπο για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά την γνώμη μου η Ελβετία, με τα προτερήματα και τα ελαττώματά της, με τα κενά και τις προσαρμοστικές της προσπάθειες, αποτελεί για την Ευρωπαϊκή Ένωση εμπειρία-πιλότο και εργαστήριο σε μικρογραφία.

Η Ελβετία, ομοσπονδιακό κράτος από το 1948, βρέθηκε αντιμέτωπη με δύο προκλήσεις, που σήμερα είναι αυτές στις οποίες επιδιώκει να απαντήσει η Ένωση:

- ο αριθμός των καντονίων και το κυβερνητικό της σύ-

<sup>5</sup> L' union europeenne: α la lumiere du federalisme suisse, υπό D. Sidjanski σε συνεργασία με τους M. Aligisakis, M. de Bellet, Institut europeen de l' Universite de Geneve, Georg, Collection Europa, 1996, σελ. 9-11, 183-209.

στημα, δηλαδή με άλλα λόγια και κάτω από τις σημερινές συνθήκες, το ζήτημα διεύρυνσης της Ένωσης, και

- η δυσκολία να υπάρξει κοινή εξωτερική πολιτική εξαιτίας των διαφορών μεταξύ των δισταμένων εξωτερικών πολιτικών των Καντονίων. Δυσκολία που επιδεινώνεται μέσα στην Ένωση λόγω της εμμονής των κρατών-μελών της Ένωσης με το απαραχώρητο του τμήματος αυτού της κρατικής κυριαρχίας.

Η Ελβετία αριθμεί 23 Καντόνια ή ομόσπονδα κράτη, αριθμός που προσεγγίζει τα κράτη-μέλη της Ένωσης μετά την διεύρυνση. Το διττό Κοινοβούλιο αποτελείται από ένα Εθνικό Συμβούλιο που, συντιθέμενο από 200 αιρετούς, αντιπροσωπεύει τον λαό και του οποίου ο αριθμός των βουλευτών ανά καντόνι αναλογεί με τον πληθυσμό του και ένα Συμβούλιο των Κρατών συγκροτούμενο από 46 μέλη (2 αιρετά ανά καντόνι). Η σύνθεση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (Ομοσπονδιακό Συμβούλιο) δημιούργησε ένα πρόβλημα, το οποίο θυμίζει εκείνο του αριθμού των μελών της ευρωπαϊκής Επιτροπής μετά την διεύρυνση. Η θεμελιώδης διαφορά έγκειται στην αργή διαδικασία ολοκλήρωσης της Ελβετίας, η οποία επέτρεψε την παγίωση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης πάνω στην οποία στηρίζεται το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο των επτά μελών, δηλαδή η κυβέρνηση με μορφή διευθυντηρίου. Τα επτά μέλη αντιπροσωπεύουν τις διάφορες περιφέρειες και τις διαφορετικές από γλωσσική άποψη κοινότητες, αλλά επίσης και τους κύριους πολιτικούς σχηματισμούς (δύο σοσιαλιστές, δύο ριζοσπαστικοί, δύο χριστιανοδημοκράτες και ένας κεντρώος δημοκρατικός). Το, εκλεγμένο από το Κοινοβούλιο, Ομοσπονδιακό Συμβούλιο αριθμεί δύο γαλλόφωνους (Romands – έναν από το καντόνι της Γενεύης και έναν από το καντόνι του Βαλέ), έναν από το δίγλωσσο καντόνι του

Fribour (Fribourgeois) και τέσσερις γερμανόφωνους (Allemaniques). Αυτές οι αναλογίες δεν είναι πάγιες και, ενώ είναι επιθυμητή η παρουσία των μεγάλων καντονίων (Βέρνη, Ζυρίχη, Γενεύη), είναι ευκολομετάβλητες και δεν αποκλείεται η εκλογή μιας προσωπικότητας προερχόμενης από ένα μικρό Καντόνι (λ.χ. το Ticino). Όμως, αυτός ο αριθμός των επτά μαρτυρεί τον υψηλό βαθμό εμπιστοσύνης και συνοχής, που απέχει πολύ από την επίτευξη παρόμοιου επιπέδου μέσα στην Ένωση<sup>6</sup>. Εξού και η δυσκολία να γίνει αποδεκτή μια Επιτροπή, της οποίας ο αριθμός των μελών θα ήταν μικρότερος από εκείνον των κρατών-μελών.

Όσον αφορά την εξωτερική πολιτική, η ιστορία όπως επίσης και η διαφορετική ταυτότητα των Καντονίων, οι παραδοσιακοί δεσμοί τους, καθώς και οι γειτνιάσεις τους δημιούργησαν διαστάσεις, όταν δεν είναι αντιθέσεις, μεταξύ των εξωτερικών πολιτικών τους. Με αυτές τις συνθήκες, περικυκλωμένη από τις μεγάλες ηπειρωτικές δυνάμεις και επιθυμώντας να ζήσει ειρηνικά, η Ελβετία επέλεξε την ουδετερότητα. Σε πολύ μεγαλύτερη κλίμακα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ευρισκόμενη μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών και της Ρωσίας, των οποίων τα κράτη-μέλη διατηρούν παραδοσιακούς δεσμούς με τις χώρες της Αφρικής, της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας και χωρίς να ξεχνάμε το βάρος της πρόσφατης ιστορίας, θα μπορούσε θεωρητικά να μπει σε πειρασμό από την ελβετική λύση. Όμως, οι διεθνείς υποχρεώσεις των μελών της, η παγκόσμια οικονομική της βαρύτητα και το πολιτικό της δυναμικό απομακρύνουν την επιλογή

<sup>6</sup> Εδώ και αρκετό καιρό η συλλογικότητα υπέστη κάποιο ρήγμα, υπήρξαν κάποιες αποχές (απομακρύνσεις) και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δεν έχει πια την υποστήριξη όλων των κομμάτων που βρίσκονται στην κυβέρνηση.

της ουδετερότητας και την υποχρεώνουν να αναλάβει τον παγκόσμιο ρόλο της.

Επιπλέον των τριών αυτών ομοσπονδιακών εμπειριών υπάρχουν πολυάριθμες ενδιάμεσες περιπτώσεις στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κράτη που οδεύουν προς την ομοσπονδοποίηση και την περιφερειοποίηση, τα οποία μαρτυρούν μία γενικότερη τάση. Εντούτοις, η έννοια του κράτους, ακόμα και του ομόσπονδου, λαμβανομένου ως σημείου αναφοράς για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση απειλεί να την εγκλωβίσει σε ένα παραδοσιακό καλούπι. Επιπλέον, το κράτος βρίσκεται σε κατάσταση μετάλλαξης, εκτεθειμένο καθώς είναι στις πιέσεις τόσο από την παγκοσμιοποίηση και την ολοκλήρωση, όσο και από τις ίδιες του τις περιφέρειες, πόλεις και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και από την αστική κοινωνία, τις ομάδες πίεσης, τις συνδικαλιστικές ενώσεις και συλλόγους. Κάτω από το βάρος των πολλαπλών καθηκόντων, τα κράτη-μέλη τείνουν, σε έναν μεγάλο αριθμό τομέων, να ασκούν συμμετοχικά στους κόλπους της Ένωσης την εθνική κυριαρχία και να απελευθερώνονται από υπερφορτώσεις αναθέτοντας ευθύνες σε δημόσιες ή ιδιωτικές υποδομές. Εξάλλου, η κρατική δραστηριότητα εξαρτάται έντονα από την συμπεριφορά άλλων κοινωνικο-οικονομικών, συλλογικά οργανωμένων και πολιτιστικών φορέων. Πάνω στην κανονιστική, διατακτική και εξαναγκαστική εξουσία του κράτους ενσωματώνεται μία λειτουργία προαγωγική και προτρεπτική, καθώς επίσης και συγκέντρωσης, συντονιστική και γενική κατευθυντήρια. Πολύ περισσότερο από ό,τι μέσα στα κράτη-μέλη, αυτή η τάση είναι ιδιαίτερα έντονη μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία διαθέτει ένα ποσοστό εξουσίας-κύρους αλλά στερείται δημόσιας εξουσίας.

## Διαφορές και Ομοιότητες των Ομοσπονδιακών Συστημάτων

Προκειμένου να ληφθούν υπόψη αυτές οι πολύπλοκες και νέες εξελίξεις έχει προταθεί η έννοια του κυβερνοχώρου: «Ευρύ φάσμα θεσμών, δικτύων, οδηγιών, κανονισμών, κανόνων και συνηθειών πολιτικών, κοινωνικών και διοικητικών, δημοσίων και ιδιωτικών, γραπτών ή άγραφων, που συγκριτικά συνεισφέρουν θετικά πολύ περισσότερο στην σταθερότητα, στον προσανατολισμό, στην ικανότητα ενός πολιτικού συστήματος να κυβερνά παρά στην ετοιμότητά του να παρέχει υπηρεσίες και να εξασφαλίζει την νομιμότητά του»<sup>7</sup>. Ορισμός που εφαρμόζεται κυρίως σε όλα τα συστήματα και σε διάφορες κλίμακες δημόσιας εξουσίας, ξεκινώντας από την κοινότητα, δήμο και περιφέρεια συνεχίζοντας στο κράτος και φθάνοντας μέχρι την Ευρωπαϊκή Ένωση και, με τμήμα κάποιες διευθετήσεις, μέχρι τους διεθνείς οργανισμούς. Αν και οι συγκρίσεις επιτρέπουν να κατανοήσουμε καλύτερα την φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι ωστόσο συνετό να υπονοήσουμε την ιδέα ενός Ευρωπαϊκού Κράτους; Βέβαια, αρκετές λειτουργίες που ασκούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζουν έντονες ομοιότητες με εκείνες ενός κράτους ομοσπονδιακού τομεακού (που λειτουργεί κομματιασμένο σε διάφορους τομείς) ή υπηρεσιακού (κατακερματισμένο ανά υπηρεσίες). Όμως, εφαρμόζοντας αυτήν την ιδέα κινδυνεύουμε να επιβάλουμε ένα προϋπάρχον καλούπι σε μία νέα πραγματικότητα που ψάχνει μία πρωτόλεια μορφή ομοσπονδιακής κοινότητας.

Οι ομοσπονδιακοί θεσμοί παρουσιάζουν με παραλ-

<sup>7</sup> Wright V., Cassese S. (επιμ.), «Introduction: La restructuration des Etats en Europe occidentale», στο La recomposition de l'etat en Europe, La Decouverte, Παρίσι, 1996, σελ. 8.

λαγές ένα σύνολο κοινών χαρακτηριστικών και διαχειριστικών μεθόδων σύμφωνα με τις κοινές αρχές και σκοπό την λειτουργικότητα των ετερογενών πραγματικών δεδομένων. Έτσι η αυτονομία των μελών συμπληρώνεται από την συμμετοχή τους στους κόλπους μιας Γερουσίας ή ενός Συμβουλίου των Κρατών και μιας Bundesrat, η οποία, σε αντίθεση με την ισόρροπη αντιπροσώπευση των δύο γερουσιαστών ή συμβούλων των κρατών, δεν αποτελείται από αιρετούς αντιπροσώπους αλλά από μέλη των κυβερνήσεων των Lander ή από πληρεξουσίους τους, με ισορροπία ψήφου που παρουσιάζει κάποια ομοιότητα με την κατανομή των ψήφων στο Συμβούλιο των Υπουργών. Στις δύο αυτές περιπτώσεις, κάθε κράτος ή Land οφείλει να χρησιμοποιήσει ενιαία (να ψηφίσει ως ένα σώμα) τις ψήφους που διαθέτει. Ο κανόνας αυτός υπογραμμίζει τον αδιαίρετο χαρακτήρα των ψήφων ανά χώρα ή Land, η οποία σχηματίζει μία ολότητα. Όσο για την αντιπροσώπευση όλου του εκλογικού σώματος στους κόλπους της Βουλής των Αντιπροσώπων, του Εθνικού Συμβουλίου ή της Bundestag, ο αντιπροσωπευτικός αυτός θεσμός, όπως και το εκλογικό σύστημα, αντανακλά ταυτόχρονα την εθνική συνοχή, τις πολιτικο-κομματικές αντιθέσεις και την σημασία των Lander. Στην Ελβετία όπως και μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση με εξαίρεση όμως το Ηνωμένο Βασίλειο, το αναλογικό εκλογικό σύστημα ευνοεί, όπως και Ijsa στην Ευρωπαϊκή Ένωση, περισσότερο την ποικιλλομορφία δεδομένου ότι ενθαρρύνει την αντιπροσώπευση μικρών κομμάτων και διαφόρων μειοψηφικών πολιτικών ρευμάτων.

Οι συμμετοχικές μορφές δεν περιορίζονται σε αυτούς τους επίσημους θύλακες, αλλά προσφέρουν και άλλες προσβάσεις κατά την προετοιμασία ή την εκτέλεση των ομοσπονδιακών νομοθεσιών, όπως επίσης και κατά τις

διαπραγματεύσεις ή την λήψη των αποφάσεων σε κοινοτικό επίπεδο. Οι εκτελεστικές εξουσίες, που οπωσδήποτε παρουσιάζουν ένα κοινό ομοσπονδιακό υπόβαθρο, αποδεικνύουν πως διαθέτουν έντονα ξεχωριστές μορφές προσαρμοσμένες στο δικό τους περιβάλλον. Με βάση αυτό το υπόβαθρο, που οφείλουμε να μην το ξεχνάμε ποτέ, δύνανται να καλλιεργήσουν τις σχέσεις τους και τις μελλοντικές θεσμικές δομές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ανάμεσα από τις κοινές λειτουργίες μπορεί κανείς να ξεχωρίσει τον ρόλο που παίζουν οι εκτελεστικές εξουσίες στην προαγωγή των νόμων στο μέτρο που οι νομοθετικές πρωτοβουλίες οφείλονται κυρίως σε δική τους προτροπή. Οι εκτελεστικές εξουσίες με την προαγωγική τους δράση προσπαθούν να εκπληρώσουν τον ηγετικό τους (leader) ρόλο προκειμένου να ικανοποιήσουν τις επιθυμίες των πολιτών και της κοινής γνώμης, των ενώσεων όπως και των πολιτικών δυνάμεων. Εξασφαλίζουν, μέσα από την έντονα κομματικοποιημένη (στην Γερμανία) ή χαλαρά πολυ-κομματική (στην Ελβετία) προοπτική τους, την συνοχή και κάποιο βαθμό συνάφειας των ποικιλόμορφων και αποκεντρωμένων συνόλων που συνθέτουν τις ομοσπονδίες. Έτσι η συνάφεια επιβεβαιώνεται με την αντιπροσώπευση από τις Ομοσπονδίες, η οποία αποτελεί μια εξέχουσα διάσταση της ταυτότητας και της ανεξαρτησίας στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων. Οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες της Ομοσπονδίας είναι κυβερνητικές λειτουργίες που ασκούνται αυτόνομα με την συνδρομή και υπό τον έλεγχο των αντιπροσωπευτικών θεσμών (έλεγχος είτε υπό μορφή ψήφου εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας και δια του διαύλου του προϋπολογισμού). Στο αμερικανικό, ελβετικό ή γερμανικό παράδειγμα, η ομοσπονδίωση συνδυάζει την ταυτότητα στο εξωτερικό επίπεδο με την ενότητα μέσα από

την πολυμορφία στο εσωτερικό, η οποία ενισχύεται με την επιβεβαίωση των περιφερειακών ταυτοτήτων, τον αυξημένο ρόλο των πόλεων (δήμων) και κυρίως των περιφερειακών πρωτευουσών, όπως και με την προστασία και προαγωγή των περιφερειακών πολιτισμικών παραδόσεων (λ.χ. οι λιγότερο ομιλούμενες γλώσσες στην Ελβετία).

Οι διαφορετικές μορφές κεντρικών κυβερνήσεων ανταποκρίνονται στις διαφορές των κοινωνιών, των παραδόσεων και των πολιτικών καταβολών. Το αμερικανικό προεδρικό πολίτευμα ανταποκρίνεται στην ανάγκη εξασφάλισης ενός γενικότερου προσανατολισμού και της ενότητας μέσα σε έναν μεγάλο και γεωγραφικά ποικιλόμορφο χώρο. Εξού και η αθροιστική λειτουργία που εκπληρούν τα δύο μεγάλα πολιτικά κόμματα κατά την περίοδο των προεδρικών εκλογών, οι οποίες προσδίδουν την λαϊκή νομιμοποίηση στον Πρόεδρο, προσωποποιούν την εξουσία του και ενισχύουν την παρουσία του τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό. Η ικανότητά του να λαμβάνει τις αποφάσεις και η υπεροχή του ενδυναμώνονται με την συγχώνευση των λειτουργιών του ως αρχηγού του κράτους και ως αρχηγού της κυβέρνησης κατά την άσκηση των καθηκόντων του, στα οποία επικουρείται από τους Υπουργούς Εξωτερικών. Για να μπορέσει να επικρατήσει μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση η ιδέα των άμεσων εκλογών με καθολική ψηφοφορία, θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί, κατά προτίμηση, με διαχωρισμό των προεδρικών από τις κυβερνητικές λειτουργίες, λαμβανομένης υπόψη της κοινοβουλευτικής παράδοσης των κυβερνήσεων των κρατών-μελών. Το ρίζωμα του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος ακόμα και μέσα στο «ημι-προεδρικό» γαλλικό σύστημα δεν αφήνει κανένα περιθώριο αμφιβολιών. Δηλαδή ο Πρόεδρος, ο

οποίος αναδεικνύεται με καθολική ψηφοφορία, συνυπάρχει με την κυβέρνηση κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και περιβάλλεται με εξουσία από την Εθνοσυνέλευση, ενώπιον της οποίας είναι υπόλογος. Κατά την αναθεώρηση της διάρκειας της προεδρικής θητείας από 7 σε 5 χρόνια, δόθηκαν εγγυήσεις πως αυτή η μεταρρύθμιση δεν θα οδηγούσε ούτε σε προεδρικό πολίτευμα ούτε σε πολίτευμα κυβερνητικής συνέλευσης. Η εμπειρία της γαλλικής εκτελεστικής εξουσίας θα ήταν πολύτιμη για την Ένωση στην περίπτωση που θα έπρεπε η επιλογή της να αφορά έναν Πρόεδρο που να εκλέγεται από τους ευρωπαίους πολίτες.

Το γερμανικό κυβερνητικό πρότυπο είναι, επίσης, έντονα διαποτισμένο από τον ηγετικό (leader) ρόλο του Καγκελαρίου. Ο Καγκελάριος, το μόνο μέλος της κυβέρνησης που εκλέγεται από το Κοινοβούλιο και ο μόνος υπόλογος ενώπιόν του<sup>8</sup>, συνθέτει την κυβέρνηση, επιλέγει τους υπουργούς της και απονέμει τα καθήκοντά τους. Το σύστημα αυτό στηρίζεται σε έναν «ατελή διμερισμό», ο οποίος, επιβεβαιώνοντας οπωσδήποτε την θέση του καγκελαρίου σε έναν από τους δύο μεγάλους συνασπισμούς, καταλήγει συχνότατα σε κυβερνήσεις που σχηματίζονται από ένα μεγάλο κόμμα με την υποστήριξη του ενός από τα δύο μικρά κόμματα, φιλελευθέρων ή πρασίνων. Στο σύνολό τους οι κυβερνήσεις χαίρουν μεγάλης σταθερότητας. Από την οπτική γωνία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όμως, όσο πλούσια είναι η νομοθετική εμπειρία τόσο η μορφή της γερμανικής κυβέρνησης, στους κόλπους ενός έθνους με έντονη συνοχή (παρά την δοκιμασία της επανένωσης), είναι ελάχιστα κατάλληλη και παρούσιάζει μεγάλες δυσκολίες για να μεταφερθεί μέσα σε μία

<sup>8</sup> Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται με μια «ψήφο εποικοδομητικής αποχής», η οποία πρέπει να συμπίπτει με την εκλογή ενός διαδόχου.

μελλοντική «κυβέρνηση της Ένωσης» λαμβανομένων υπόψη των παραδόσεων των κρατών-μελών.

Κατά κάποιο τρόπο, η ελβετική συλλογική κυβέρνηση αποδεικνύεται πως συμφωνεί σε πολύ μεγάλο βαθμό με τις παραμέτρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με δύο όμως διαφορές:

- Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο των 7 μελών, το οποίο αποτελεί μία μορφή «διευθυντηρίου», δεν φτάνει σήμερα για να καλύψει όλες τις λειτουργίες μιας σύγχρονης κυβέρνησης. Όμως, αυτή η ομάδα των 7 θα μπορούσε να πάρει μελλοντικά μια μορφή που θα της επέτρεπε να περιορισθεί στην άσκηση υψηλών καθηκόντων και στον καθορισμό γενικών κατευθύνσεων, οπωσδήποτε στηριζόμενη σε μία αποτελεσματική κυβερνητική δομή. Παρά τον παραδοσιακό συντηρητισμό, επιβάλλεται μια μεταρρύθμιση, η οποία εξάλλου θα πραγματοποιηθεί αναπόφευκτα όταν η Ελβετία πάρει τον δρόμο της ένταξης στην Ένωση.
- Η δεύτερη και πιο έντονη διαφορά οφείλεται στο γεγονός ότι το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δεν μπορεί να παυθεί κατά την διάρκεια της θητείας του νομοθετικού σώματος (βουλής). Δηλαδή, αφενός δεν είναι υπόλογο ενώπιον του Κοινοβουλίου, το οποίο δεν διαθέτει το δικαίωμα ψήφου δυσπιστίας εναντίον του και αφετέρου δεν παύεται ακόμα και όταν το αποτέλεσμα κάποιου δημοψηφίσματος είναι αντίθετο με την θέση του. Η σταθερότητα αυτή έχει ως αντιστάθμισμα την προσφυγή στην ημι-άμεση δημοκρατία, η οποία επιτρέπει την τροποποίηση, άν όχι την ριζική αλλαγή, της κυβερνητικής πολιτικής. Στο σημείο αυτό η απόσταση από/και με την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μεγάλη. Πάντως, η εμπειρία από την συλλογικότητα του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου, αλλά επίσης η απουσία αρχηγισμού (leadership) –πλεο-

νεκτήματα και μειονεκτήματα μιας ετήσιας προεδρίας—έχουν ήδη ληφθεί υπόψη μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της οποίας οι διαδοχικές Συνθήκες έχουν ενισχύσει την προεδρεία της Επιτροπής. Η εμπειρία από μια διοικητική μηχανή ομοσπονδιακή πολυεθνική και εντούτοις αποτελεσματική αποτελεί εμπειρία-πρότοτο σε ευρωπαϊκό πεδίο. Όλα αυτά τα στοιχεία πρέπει να συμπεριληφθούν στον φάκελλο του ευρωπαϊκού διαλόγου.

Και στις τρεις περιπτώσεις οι εκτελεστικές εξουσίες προβαίνουν συχνά, αν και με διαφορετικούς τρόπους, σε συμβουλευτικές διαβουλεύσεις με οργανώσεις και κοινωνικές δυνάμεις. Αυτή η συμβουλευτική διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους κύκλους συμπληρώνει εκείνη που διεξάγει με τις κυβερνήσεις των ομοσπονδιακών κρατών, των *Lander* ή των Καντονίων. Εξάλλου, η βαρύτητα των μεν και των δε ποικίλλει σημαντικά από τον ένα ομοσπονδιακό τύπο στον άλλο, από τον ένα τομέα στον άλλο και αναφορικά με την χρήση των μέσων άσκησης της επιρροής τους. Για παράδειγμα, ο μεγάλος αριθμός ομάδων πίεσης και συνδικαλιστών στις Ηνωμένες Πολιτείες και η έντονη δράση τους στην Ουάσιγκτον απετέλεσαν γενεσιουργό αιτία μιας ομοσπονδιακής ρύθμισης. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, όπως και τα δύο κοινοβούλια, προβαίνουν σε συμβουλευτικές διαβουλεύσεις με ομάδες και ειδικούς και για τον λόγο αυτό είναι εκτεθειμένες στην επιρροή τους. Στην ελβετική πρακτική, η συμβουλευτική διαβούλευση με κοινωνικο-οικονομικές ενώσεις, η οποία προβλέπεται από το Σύνταγμα, γνώρισε αξιοσημείωτη ανάπτυξη. Οι αναφορές σε αυτές τις εμπειρίες είναι συχνές μέσα στην Ένωση όπου η Επιτροπή, μετά την αύξηση των εξουσιών της, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπήκαν κατά προτεραιότητα στο στόχαστρο ειδικότερα των κοινωνικο-οικονομικών ομάδων.

Όσον αφορά την συνεργασιακή ομοσπονδίωση, είναι παρούσα σε διάφορα θεσμικά περιβάλλοντα και σε διαφορετικούς βαθμούς, τόσο μέσα στο κοινοτικό σύστημα, όσο και μέσα στο ομοσπονδιακό κράτος της Γερμανίας και εκείνο της Ελβετίας. Στα δύο αυτά παραδείγματα, η συνεργασιακή διαδικασία αποτελεί μόνο ένα μέρος κάποιου ομοσπονδιακού συστήματος, το οποίο εντούτοις καθόλου δεν επηρεάζει την καλή λειτουργία του συνόλου. Αντιθέτως, μέσα στο κοινοτικό πλαίσιο, το επίθετο «συνεργασιακή» αποκτά μία διαφορετική σημασία, η οποία συνεπάγεται ότι η συνεργασιακή μέθοδος αντιπολιτεύεται κάθετα την διαδικασία ολοκλήρωσης. Με αυτήν την έννοια, η συνεργασία μεταξύ κρατών-μελών είναι δυνατόν «να ενισχυθεί», αλλά μπορεί επίσης —όπως στον δεύτερο και τρίτο πυλώνα— να οδηγήσει σε αδιέξοδα και παραλύσεις. Αναδυόμενη κατ' αυτόν τον τρόπο μέσα σε δύο διαφορετικές πραγματικότητες και σύνολα, η «συνεργασιακή» παίρνει διαφορετικές σημασίες. Εάν, λοιπόν, θα πρέπει να αμφισβητηθεί η γενικευμένη χρήση αυτού του χαρακτηρισμού όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, η προσφυγή στον παραπλήσιο αλλά πιο άκαμπτο της «διακυβερνητικής» μου φαίνεται λανθασμένη τόσο μεθοδολογικά όσο και αναφορικά με την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι «διακυβερνητικές» σχέσεις μεταξύ κρατών-μελών μέσα σε ένα ομοσπονδιακό κράτος δεν έχουν καμιά σχέση με τις διακυβερνητικές σχέσεις και διαδικασίες μέσα σε μία υπό μορφοποίηση κοινότητα. Διακυβερνητική, μέσα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σημαίνει την λήψη των αποφάσεων με ομοφωνία από τις κυβερνήσεις, οι οποίες επιπλέον ελέγχουν την διαμετάθεση και την εφαρμογή αυτών των αποφάσεων εις βάρος κάθε αμέσου και αυτομάτου ισχύος (αποτελέσματος). Πρόκειται για επιστροφή στον κλασσικό δια-

κυβερνητικό οργανισμό. Αλλά ακόμα και αν υπάρχουν διακυβερνητικά δομικά στοιχεία σε κοινούς θεσμούς όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο και αν αυτά προσφεύγουν σε διαδικασίες ομοφωνίας σε κάποιους τομείς, είναι κανείς αναγκασμένος να παραδεχθεί ότι αποτελούν μέρος ενός κοινοτικού συστήματος που, χάρη στον ρόλο της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου, δεν δύναται να εξομοιωθεί με τους διεθνείς οργανισμούς. Συνεπώς, ο χαρακτηρισμός του ομοσπονδιακού προτύπου της Ένωσης ως διακυβερνητικού μολύνει ολόκληρο το σύστημα και προδικάζει, ούτως ή άλλως, την εξέλιξή του. Ο χαρακτηρισμός υπερφαλαγγίζει την ουσία, με αποτέλεσμα κάτι που είναι απλά και μόνο ένα στοιχείο να καθίσταται η κυρίαρχη διάσταση. Όχι, επειδή μια ομοσπονδιακή ένωση ενδέχεται να εμπεριέχει διακυβερνητικά στοιχεία, να βυθιστεί ολόκληρο το σύστημα μέσα σε μια έννοια ασαφή όπως είναι αυτή της «διακυβερνητικής ομοσπονδίας»<sup>9</sup>.

Κοινές Εξουσίες και Κοινοί Θεσμοί των Ομοσπονδιακών Κρατών

Από την ανάλυση των ομοσπονδιακών κρατών προκύπτουν διαφορές στο είδος της ομοσπονδίας: ομοσπονδίωση προεδρική στις Ηνωμένες Πολιτείες, κοινοβουλευτική στην Γερμανία, με μία πρωτότυπη μορφή στο Βέλγιο και με συλλογική εκτελεστική εξουσία στην Ελβετία. Στα διαφορετικά αυτά παραδείγματα δεν εξαντλούνται όλες οι παραλλαγές της ομοσπονδίας.

<sup>9</sup> Maurice Croisat, Jean-Louis Quermonne, L' Europe et le federalisme. Contribution à l' emergence d' un federalisme intergouvernemental, Montchrestien, Παρίσι, 1996 και 1999.

Πάντως, οι διαφορετικές αυτές θεσμικές δομές ασκούν ένα σύνολο λειτουργιών και εφαρμόζουν ένα σύνολο ομοσπονδιακών αρχών.

Μεταξύ των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην ομοσπονδιακή εξουσία την πρωτοκαθεδρία κατέχουν οι εξωτερικές υποθέσεις<sup>10</sup>, η ασφάλεια και η άμυνα, οι διεθνείς συνθήκες και η εμπορική πολιτική, το νόμισμα και η μακρο-οικονομική πολιτική (από κοινού με τα ομόσπονδα κράτη). Οι αρμοδιότητες αυτές, όπως και η κατανομή των αρμοδιοτήτων, καθορίζονται από το Σύνταγμα. Γενικά, το κεντρικό κράτος ασκεί μόνο εκείνες τις εξουσίες που ρητά του έχουν ανατεθεί. Οι υπόλοιπες αρμοδιότητες είτε προορίζονται για τα ομόσπονδα κράτη, είτε είναι ανταγωνιστικές και ασκούνται από κοινού από το κεντρικό κράτος και τα ομόσπονδα κράτη.

Στην ευρωπαϊκή ομοσπονδίωση και ιδιαίτερα στην Ελβετία, η κατηγορία των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων είναι η εκτενέστερη. Περιλαμβάνει κυρίως την οικονομική πολιτική, την φορολογική πολιτική, την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, την επιστημονική πολιτική. Ομοίως, το αστικό δίκαιο, το ενοχικό δίκαιο, το ποινικό και το εμπορικό δίκαιο, την πνευματική ιδιοκτησία και το δημόσιο εργατικό δίκαιο. Σε αυτό το δικαστικό κεφάλαιο προστίθεται μία σειρά αρμοδιοτήτων στους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος, της υγείας, καθώς και η αστυνομία για τα εδάφη φαγώσιμα (αγορανομία), το εμπόριο (αγορανομία-τελωνεία) και τους ξένους (το αλλοδαπών). Συνολικά είναι περίπου τριάντα συντρέχουσες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων

<sup>10</sup> Στο θέμα των εξωτερικών σχέσεων, τα κράτη-μέλη ή τα Καντόνια τείνουν να επιβεβαιώσουν την παρουσία τους στο κεφάλαιο της «λεπτής διπλωματίας» («micro-diplomacy») (Duchacek).

οι ρυθμίσεις πτυχίου ικανότητας όσον αφορά τα ελεύθερα επαγγέλματα και οι ρυθμίσεις για τον κινηματογράφο.

Η κυριαρχία των Καντονίων κατοχυρώνεται από το άρθρο 3 του ελβετικού Συντάγματος και ασκείται στους τομείς που δεν αποδόθηκαν στην ομοσπονδιακή εξουσία. Στο ομοσπονδιακό σύστημα οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ του κεντρικού κράτους, των Καντονίων ή κρατών-μελών, ενώ η κυριαρχία είναι συμμετοχική και συχνά ασκείται από κοινού. Στο ελβετικό παράδειγμα, τα Καντόνια διατηρούν ένα μικρό κομμάτι αποκλειστικής κυριαρχίας ή αποκλειστικών αρμοδιοτήτων σε θέματα καντονικής ή αποκλειστικών οργάνωσης, δικονομιών αστικών, ποινικών και διοικητικών, δημοσίων «βιομηχανικών» υπηρεσιών (ύδρευση, αέριο, ηλεκτροδότηση), δημοσίων έργων, επικουρικών, δημόσιας υγείας, περίθαλψης (νοσοκομείων), καθώς και σχετικά με την δημόσια εκπαίδευση και τις δογματικές λατρείες.

Όπως στην ελβετική περίπτωση και σε αντίθεση με το αμερικανικό πρότυπο, ο Θεμελιώδης Γερμανικός Νόμος δίνει σημαντική θέση στις συντρέχουσες αρμοδιότητες. Η Bund έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τα υψηλού γοήτρου θέματα, δηλαδή τις εξωτερικές υποθέσεις, την άμυνα, την ιθαγένεια, το νόμισμα, την ελεύθερη κυκλοφορία. Σε αυτό το ουσιώδες σημείο υπάρχει μία πολύ μεγάλη διαφορά με την Ευρωπαϊκή Ένωση όπου, με εξαίρεση την ελεύθερη κυκλοφορία και τους τελωνειακούς φραγμούς, τα κυριότερα θέματα όπως οι εξωτερικές σχέσεις και η άμυνα, έστω και αν βρίσκονται σε εξέλιξη, εναπόκεινται σε «συνομοσπονδιακές» διαδικασίες συνεργασίας. Η Ένωση είναι εκτεθειμένη στις συγκυρίες των πολιτικών των κρατών-μελών όσον αφορά αυτά τα «ομοσπονδιακά θέματα» και υποφέρει από

την ανισορροπία που υπάρχει ανάμεσα στην οικονομική ολοκλήρωση και την πολιτική συνεργασία.

Στο ευρύ φάσμα συντρεχουσών αρμοδιοτήτων τα Land είναι αρμόδια τόσο και στο μέτρο που η Bund δεν κάνει χρήση του δικαιώματός της να νομοθετεί. Οι τομείς των ανταγωνιστικών αρμοδιοτήτων καλύπτουν το ουσιαστικό μέρος τόσο των παραδοσιακών νομοθετικών τομέων (αστικό και ποινικό δίκαιο, δικαστική οργάνωση και διαδικασία), όσο και εκείνων του κρατικού παρεμβατισμού (οικονομικό δίκαιο, πυρηνικό δίκαιο, εξάλειψη αποβλήτων, εργατικό δίκαιο, εμπράγματο δίκαιο, δίκαιο των αλλοδαπών, στεγαστική πολιτική, ναυσιπλοΐα και οδική κυκλοφορία, εκστρατεία κατά της μόλυνσης και της ηχορύπανσης). Επί των θεμάτων αυτών «το ομοσπονδιακό δίκαιο υπερισχύει του δικαίου του Land». Στο βαθμό που η Bund χρησιμοποιεί ευρέως το δικαίωμά της να νομοθετεί, τα Lander αναλαμβάνουν εκτελεστικά καθήκοντα. Εξού και η έννοια της «εκτελεστικής ομοσπονδίας», η οποία στην Γερμανία όπως και στην Ελβετία καθοριστικά απεικονίζει αυτές τις αρμοδιότητες των Lander και των Καντονίων και η οποία καταγράφεται μέσα στην λειτουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Δύο αυθεντικές μέθοδοι εξασφαλίζουν την συμπληρωματικότητα μεταξύ της Bund και των Lander, καθώς και την εκτέλεση των κοινών καθηκόντων. Από την μια μεριά, η Bund δύναται να υιοθετήσει νόμους-πλαίσια για την νομοθεσία των Lander σε τομείς όπως η οργάνωση της ανωτάτης παιδείας, η κινηματογραφική βιομηχανία, ο Τύπος, η προστασία της φύσης και των βιοτόπων, η εδαφική οριοθέτηση, η αστυφιλία, το καθεστώς των υδάτων. Στους τομείς αυτούς η Bund σχηματίζει το νομοθετικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα ενταχθούν οι νόμοι των Lander. Η μέθοδος αυτή προσεγγίζει εκείνη των κοινοτικών

οδηγιών-πλαισίων, έστω και αν οι οδηγίες έχουν μερικές φορές την τάση να περιορίζουν τα περιθώρια επιλογής των κρατών-μελών στον βαθμό που περιλαμβάνουν ακριβείς λεπτομέρειες, συχνά υιοθετημένες εξάλλου με προτροπή των ίδιων των κρατών-μελών. Τα κοινά καθήκοντα αφορούν την οργάνωση της έρευνας, την βελτίωση των περιφερειακών και αγροτικών οικονομικών δομών, την προστασία των θαλασσίων ακτών. Τα κοινά καθήκοντα ασκούνται σύμφωνα με έναν μικτό τύπο λήψης αποφάσεων και χρηματοδότησης, ο οποίος εφαρμόζεται επίσης και στις ευρωπαϊκές υποθέσεις.

Σε αντίθεση με την ελβετική πρακτική, οι αποκλειστικές αρμοδιότητες των Lander δεν απαριθμούνται στον Θεμελιώδη Νόμο. Περιορίζονται κυρίως στον πολιτισμό (ραδιόφωνο και τηλεόραση), στην εκπαίδευση, στην αστυνομία και στις υποθέσεις των κοινοτήτων, οι οποίες με την σειρά τους απολαμβάνουν μεγάλης αυτονομίας. Σε αυτούς προπάντων τους τομείς τα Lander πραγματώνουν μεταξύ τους την συνεργασιακή ομοσπονδίαση.

Ο άκαμπτos δυϊσμός της αμερικανικής ομοσπονδίας που εξασθένησε αρκετά κατά την διάρκεια του περασμένου αιώνα, στην ευρωπαϊκή παράδοση έχει ελαχιστοποιηθεί από την σημασία των ανταγωνιστικών αρμοδιοτήτων, των κοινών καθηκόντων και της εκτελεστικής ομοσπονδίασης. Αυτή η διαφορά μηδενίζεται τελείως στο επίπεδο της κατανομής διοικητικών αρμοδιοτήτων. Στις Ηνωμένες Πολιτείες ο θεμελιώδης νόμος επικυρώνει τον δυϊσμό: η Ένωση εφαρμόζει τους νόμους του Κογκρέσου, οι Πολιτείες τους δικούς τους νόμους. Επικαλούμενη οπωσδήποτε ένα παρόμοιο κανόνα, η Ελβετία ανέπτυξε την πρακτική της λειτουργικής δυαδικότητας των καντονικών διοικήσεων. Η πρακτική αυτή, που

στοχεύει να ανυψώσει σε ομοσπονδιακό νόμο ό,τι έχει την δυνατότητα να προσλάβει υπερβολική ομοιομορφία, τίθεται επίσης ευρύτατα σε εφαρμογή μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι κανονισμοί και οι κοινοτικές αποφάσεις, ομοίως και οι αποφάσεις του Δικαστηρίου, έχουν άμεση αναγκαστική και εκτελεστική ισχύ ως προς το περιεχόμενό τους, του οποίου η εφαρμογή απορρέει από τα κράτη-μέλη. Αυτή η κοινοτική πρακτική είναι προϊόν πολλών παραγόντων:

- διαθέτει πολύ περιορισμένη διοικητική μηχανή σε σχέση με τον όγκο των καθηκόντων και τον χώρο της Ένωσης,
- τα μέσα που έχει στην διάθεσή της για να μπορεί να εξασφαλίσει την εφαρμογή των κοινοτικών νόμων μέσα στα κράτη-μέλη είναι ανεπαρκή, και
- επίσης το γεγονός ότι τα κράτη-μέλη δεν ενθουσιάζονται με την ιδέα να αναθέσουν στην Ένωση τέτοια εκτελεστικά καθήκοντα.

Η ίδια αρχή της αποκεντρωμένης εφαρμογής ισχύει στην Γερμανία όπου οι νόμοι της Bund εκτελούνται από τα Lander, ενώ η Bund εξασφαλίζει την εκτέλεσή τους μόνο σε μερικές περιπτώσεις που απαριθμούνται στον Θεμελιώδη Νόμο. Μπορεί σε κάποιες άλλες περιπτώσεις, οι οποίες εξίσου απαριθμούνται, τα Lander να εκτελούν τους ομοσπονδιακούς νόμους δυνάμει κάποιας εντολής και σύμφωνα με τις οδηγίες της Bund, αλλά σε όλες τις άλλες περιπτώσεις οι ομοσπονδιακοί νόμοι εκτελούνται ελεύθερα από τα Lander υποκείμενοι σε κάποιο έλεγχο και ειδικότερα δικαστικό.