

Το ενιαίο και το ομοσπονδιακό κράτος

Μιχάλης Πολίτης
Αναπληρωτής Καθηγητής

A. Το ενιαίο κράτος

- Χαρακτηριστικά του ενιαίου κράτους
 - Διαθέτει:
 - Ενιαίο σύνολο πολιτειακών θεσμών
 - Ένα μόνο κέντρο άσκησης κυβερνητικής εξουσίας
 - Η έδρα στην πρωτεύουσα του κράτους
 - Πίσω από αυτήν την απλότητα
 - Ποικιλία κοινωνικών δυναμικών που επιθυμούν να εκφραστούν ή να επιβληθούν
 - Οι μηχανισμοί του ενιαίου κράτους (πολιτειακοί και διοικητικοί μηχανισμοί) αναλαμβάνουν ρυθμιστικό και διαχειριστικό ρόλο

Παραδείγματα ενιαίων κρατών

- Ελλάδα
- Γαλλία
- Κύπρος
- Αλβανία
- Ηνωμένο Βασίλειο (*)
- Ισπανία (*)
- Ιταλία (*)

() Οι διοικητικές υποδιαιρέσεις τους δεν θεωρούνται κράτη-μέλη σύνθετου κράτους*

Πώς προέκυψαν;

- Αποτέλεσμα της κοινωνικής και ιστορικής εξέλιξης των εθνών
 - Επιβολή μιας δομής εξουσίας στην υπόλοιπη κοινωνία: συγκέντρωση των εξουσιών
 - Δημιουργία κρατών κατά την Αναγέννηση
 - Εσωτερική κυριαρχία – απολυταρχία
 - Επιβολή κοινής / ενιαίας εθνικής ιδεολογίας με σκοπό εξαφάνιση φυγόκεντρων δυνάμεων
- Ακραία έκφραση:
 - Λήψη όλων των αποφάσεων από ένα μόνο κέντρο λήψης αποφάσεων
 - Εφικτό μόνο σε πολύ μικρές κρατικές οντότητες
 - Ανέφικτό ή παρά πολύ δύσκολο: μεγάλες κρατικές οντότητες

- Θετικά:
 - Επιτυγχάνεται και διατηρείται η ενότητα της κρατικής οντότητας/εθνικής κοινότητας
 - Ενισχύεται και διατηρείται ο ενιαίος και αδιαίρετος χαρακτήρας της κυρίαρχης εξουσίας
 - Διασφαλίζεται ο ενιαίος τρόπος διοίκησης στο σύνολο της επικράτειας
 - Επίσης, θεωρητικώς, υπάρχει δυνατότητα :
 - σωστής και δίκαιης κατανομής των εθνικών πόρων
 - αμεροληψίας στη λήψη αποφάσεων
 - ενιαίου ιεραρχικού ελέγχου

Διοικητική αποκέντρωση

- Διοικητική αποκέντρωση

- Επειδή η απόλυτη συγκέντρωση εξουσιών είναι ανέφικτη, αναποτελεσματική
- Η κεντρική εξουσία μεταβιβάζει αρμοδιότητες σε εκπροσώπους της που είναι εγκατεστημένοι σε διοικητικές υποδιαιρέσεις της χώρας

- Διοικητική υποδιαίρεση:

- Τμήμα της επικράτειας προς διευκόλυνση της διοικητικής λειτουργίας του κράτους
- Μπορεί να συμπίπτουν με γεωγραφικές ενότητες
- Ο αριθμός των διοικητικών υποδιαιρέσεων και τα επίπεδα διοικητικής αποκέντρωσης εξαρτώνται από:
 - το μέγεθος της χώρας
 - την ακολουθητέα πολιτική διοικητικής αποκέντρωσης
 - τις γεωγραφικές και ιστορικές ιδιαιτερότητες της χώρας

- Στη διοικητική υποδιαίρεση (συνήθως)
 - Εκπρόσωπος του κράτους
 - Δημόσιες υπηρεσίες
- Εκπρόσωπος του κράτους
 - Υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής
 - Εκπροσωπεί το επίσημο κράτος
 - Εκπροσωπεί την κυβέρνηση
 - Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, αποφασίζει αντί του αρμόδιου υπουργού
 - Υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο

Ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε:

Έλεγχο νομιμότητας: ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας και των υπουργικών αποφάσεων

Έλεγχο σκοπιμότητας: εξετάζεται το σκόπιμο ή μη των πράξεών του

και

Προληπτικό έλεγχο: Πριν από την έκδοση της όποιας πράξης

➤ οδηγίες, εγκύκλιοι, κτλ

Κατασταλτικό έλεγχο: Μετά την έκδοση της πράξης

- Η διοικητική αποκέντρωση, ως τεχνική διοίκησης, δεν εξασθενίζει, αλλά αντιθέτως ενισχύει την κεντρική εξουσία
 - Άμεση επαφή με τους πολίτες
 - Άμεση αντίληψη των προβλημάτων
 - Καθιστά εφικτή τη λήψη ορθότερων αποφάσεων
- Σε πολλές περιπτώσεις: διοικητική αποτελεσματικότητα
 - Ταχύτερα οι αποφάσεις
 - Προϋπόθεση: ορθολογικός σχεδιασμός
- Προβλήματα:
 - Αποκέντρωση: κινητικότητα ανθρώπινου δυναμικού, αντιδράσεις των θιγομένων

Διοικητική αυτοδιοίκηση

- Αυτοδιοίκηση
 - Μορφή διοικητικής οργάνωσης
 - η κεντρική εξουσία εκχωρεί αποφασιστική εξουσία σε αιρετά τοπικά όργανα, τα οποία ελέγχονται από την κεντρική εξουσία μόνο όσον αφορά στη νομιμότητα των πράξεών τους
 - Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων μπορεί να είναι:
 - Απόλυτη
 - Ουσιαστικά, αδυναμία άσκησης ελέγχου νομιμότητας (de jure αμφισβήτηση του ενιαίου της κρατικής εξουσίας)
 - Σχετική
 - Ο αριθμός και η ποιότητα των εκχωρημένων αρμοδιοτήτων εξαρτάται από πολλούς παράγοντες
 - Ιστορική εξέλιξη κεντρομόλων και φυγόκεντρων δυνάμεων
 - Γεωγραφικές, οικονομικές, εθνολογικές, κ.ά. ιδιαιτερότητες των διοικητικών υποδιαιρέσεων
 - Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων μπορεί να αφορά πεδία τα οποία συνήθως ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής εξουσίας (π.χ. αστυνόμευση, επιβολή φόρων κ.ά.)

– Θεμελίωση της έννοιας της αυτοδιοίκησης

- Τάση να θεωρούμε την αυτοδιοίκηση μόνο ως μέσο έκφρασης των τοπικών κοινωνιών
 - Εξυπηρέτηση αναγκών
 - Προστασία τοπικών ιδιαιτεροτήτων και της τοπικής παράδοσης
 - Προώθηση των συμφερόντων των τοπικών κοινωνιών
- Στην ουσία όμως:
 - Μορφή διευθέτησης της εξουσίας
 - Επιτρέπει στην κεντρική εξουσία να αντιμετωπίσει ειδικές υποθέσεις στις οποίες δεν θα μπορούσε να αντιμετωπίσει το ίδιο ικανοποιητικά χωρίς τη σύμπραξη των ενδιαφερομένων

– Τα πλεονεκτήματα της αυτοδιοίκησης

- Από διοικητική άποψη:
 - Απαλλάσσει το κράτος από ορισμένες υποχρεώσεις, τη διαχείριση των οποίων αναλαμβάνουν γνώστες των αντικειμένων
 - Η κεντρική εξουσία επικεντρώνεται στη διαχείριση ορισμένων μόνο ζητημάτων στρατηγικού ενδιαφέροντος
 - Αποφεύγονται (κατά κανόνα) φαινόμενα δυσλειτουργίας και αναποτελεσματικότητας (συμφόρησης, επικάλυψης και σύγκρουσης)
 - Δεν εξασθενίζει, αλλά αντιθέτως ενισχύει την κεντρική εξουσία
- Από κοινωνική άποψη:
 - Οι θεσμοί της αποτελούν πεδίο πολιτικής κοινωνικοποίησης των πολιτών
- Από πολιτική άποψη:
 - Η αυτοδιοίκηση αποτελεί πεδίο στο οποίο μπορεί να εκφραστεί ελεύθερα ο πολίτης και να αναλάβει ευθύνες απέναντι στο κοινωνικό σύνολο

– Οι αδυναμίες της αυτοδιοίκησης

• Συχνά έλλειψη πόρων

– Η κεντρική εξουσία μεταβιβάζει αρμοδιότητες, αλλά δεν μεταβιβάζει παράλληλα πόρους

– Λύση: επιβολή τοπικών φόρων;

– Οι διοικούντες πρέπει:

– Να γνωρίζουν άριστα το νομικό πλαίσιο

– Να έχουν ευρύτερη μόρφωση που θα τους επιτρέψει να κατανοήσουν σε βάθος τα τοπικά ζητήματα και να προτείνουν ορθές λύσεις

– Πρόβλημα: η επιθυμία για επανεκλογή, ωθεί προς τον λαϊκισμό

• Η χρησιμότητα της επιμόρφωσης

– Όμως

➤ Κόστος

➤ Διαθεσιμότητα

➤ Υπάρχει βούληση για επιμόρφωση;

B. Το ομοσπονδιακό κράτος

- Βασικά χαρακτηριστικά
 - Κράτος αποτελούμενο από πολλές κρατικές οντότητες, τα ομόσπονδα κράτη (κράτη μέλη της ομοσπονδίας)
 - Εκχώρηση ορισμένων κυριαρχικών δικαιωμάτων σε όργανα που θεσμοθετούνται κατά τη σύσταση της ένωσης
 - Προϊόν βούλησης για σύμπραξη σε ένα σταθερό και πάγιο πλαίσιο
 - Σκοπός: ορθολογικότερη οργάνωση (οικονομία, άμυνα κ.ά.)

- Το ομοσπονδιακό κράτος
 - Σύνθετο κράτος, τα ομόσπονδα κράτη, εκχωρούν παγίως μέρος των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων σε μια νέα κρατική οντότητα (το ομοσπονδιακό κράτος), ενώ παράλληλα διατηρούν σημαντικά περιθώρια συνταγματικής, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας
 - Απότοκος
 - φιλοσοφικο-πολιτειακού προβληματισμού και
 - ιστορικής εξέλιξης
 - Στον ελλαδικό χώρο (αμφικτιονίες, κοινά, μορφής οργάνωσης ορεινών χωριών επί τουρκοκρατίας)
 - Ενδιαφέρουσα διέξοδος για συνύπαρξη διαφορετικών «οντοτήτων» στο πλαίσιο κρατικής οντότητας

- Ο σχηματισμός των σύγχρονων ομοσπονδιακών κρατών
 - Προέκυψαν:
 - Είτε από συνένωση μικρών ενιαίων κρατών (πχ ΗΠΑ)
 - Είτε από μετασχηματισμό συνομοσπονδιών (Ελβετική Συνομοσπονδία)
 - Είτε από μερική διάσπαση μεγάλων ενιαίων κρατών (Διάσπαση της Γερμανίας του Γ' Ράιχ - Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας & Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας)

Παραδείγματα ομοσπονδιακών κρατών

- ΗΠΑ
- Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας
- Καναδάς
- Βέλγιο
- Ελβετία

ΗΠΑ

(ομόσπονδα κράτη: πολιτείες)



Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας

- Ομόσπονδα κράτη :
Bundesländer



Βέλγιο

Αποτελείται:

- τρεις γλωσσικές κοινότητες:
 - τη φλαμανδόφωνη κοινότητα, όπου ομιλείται η φλαμανδική,
 - τη γαλλόφωνη κοινότητα και
 - τη γερμανόφωνη κοινότητα.
- τρεις ομόσπονδες περιοχές:
 - τη φλαμανδική περιοχή,
 - τη βαλλωνική περιοχή, και
 - την περιοχή των Βρυξελλών



Ελβετία (καντόνια)

- 1 Zürich
- 2 Bern
- 3 Luzern
- 4 Uri
- 5 Schwyz
- 6 Obwalden
- 7 Nidwalden
- 8 Glarus
- 9 Zug
- 10 Freiburg / Fribourg
- 11 Solothurn
- 12 Basel-Stadt
- 13 Baselland
- 14 Schaffhausen
- 15 Appenzell Auserroden
- 16 Appenzell Innerroden
- 17 St. Gallen
- 18 Graubünden / Grigioni
- 19 Aarau
- 20 Thurgau
- 21 Tessin / Ticino
- 22 Vaud / Val de
- 23 Valais / Valais
- 24 Neuchâtel / Neuchâtel
- 25 Genève / Genève
- 26 Jura



Τα χαρακτηριστικά του ομοσπονδιακού κράτους

1. Ενότητα σε διεθνές επίπεδο

- Εμφανίζεται ως μία οντότητα
- Εκπροσωπείται από τα θεσμοθετημένα από το ομοσπονδιακό σύνταγμα όργανα
 - Τα ομόσπονδα κράτη δεν μετέχουν στο διεθνές γίγνεσθαι
 - Εξαιρέσεις:
 - Ουκρανία και Λευκορωσία όταν ήταν μέλη της Σοβιετικής Ένωσης
 - Ομόσπονδα κράτη της Γιουγκοσλαβίας (έτσι προέκυψε το μόρφωμα της «Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας»)
 - Καντόνια της Ελβετίας (συμφωνία καντονίου της Γενεύης με τη Γαλλική Δημοκρατία για την επέκταση του αεροδρομίου της Γενεύης στη γαλλική επικράτεια)
 - Συμμετοχή Γαλλόφωνης Κοινότητας του Βελγίου και των ανατολικών επαρχιών του Καναδά (πχ Κεμπέκ) στον Διεθνή Οργανισμό Γαλλοφωνίας
 - Στα ενιαία κράτη δεν νοείται αναγνώριση διεθνούς προσωπικότητας στους ΟΤΑ
 - Επιτρέπεται η ανάπτυξη διεθνών με ομολόγους τους άλλων κρατών (αδελφοποιήσεις, κοινά προγράμματα, ανταλλαγή εμπειριών, κινητικότητα κ.ά.)

2. Διαφοροποίηση στο εσωτερικό επίπεδο

Τα κράτη μέλη διατηρούν τη δική τους εσωτερική έννομη τάξη (εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική εξουσία)

- Στον βαθμό που είναι σύμφωνη με το γενικό πλαίσιο που ορίζει το ομοσπονδιακό σύνταγμα
 - Άλλα συντάγματα ορίζουν το γενικό πλαίσιο
 - Άλλα συντάγματα καθορίζουν με αρκετή ακρίβεια τις εξουσίες που εκχωρούνται στα κράτη μέλη της ομοσπονδίας

3. Ευελιξία στις σχέσεις ομοσπονδίας και ομόσπονδων κρατών

- Μυστικό: εξεύρεση της άριστης ισορροπίας μεταξύ ομοσπονδιακού κράτους και ομόσπονδων κρατών
- Εάν δεν βρεθεί ή διαταραχθεί προς όφελος κάποιων κρατών- μελών, τότε ενδέχεται να προκληθεί διάλυση του ομοσπονδιακού κράτους

Βασικές αρχές του ομοσπονδιακού κράτους

1. Η αρχή της αυτονομίας

- Πρωταρχικής σημασίας
- Τα μέλη της ομοσπονδίας έχουν τη δυνατότητα να διαχειριστούν τις υποθέσεις τους όπως επιθυμούν, υπό τον όρο να σέβονται τις βασικές αρχές του ομοσπονδιακού συντάγματος
 - π.χ. σε νομοθετικό επίπεδο (διαφοροποιήσεις μεταξύ κρατών μελών)
- Σε περίπτωση διαφοράς μεταξύ των ομοσπονδιακών αρχών και του ομοσπονδιακού κράτους, η λύση βρίσκεται με προσφυγή στο ομοσπονδιακό δικαστήριο

2. Η αρχή της συμμετοχής

- Εκφράζει την ιδέα της ισότητας των ομόσπονδων κρατών
- Ισότιμη εκπροσώπηση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων
 - Ανεξαρτήτως πληθυσμού, ίδιος αριθμό ψήφων
 - Κοινοβουλευτικό σώμα εκπροσώπησης των μελών της ομοσπονδίας
- Δεν προβλέπεται ισότιμη εκπροσώπηση στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας
- Για την αναθεώρηση του συντάγματος πρέπει, κατά κανόνα, να υπάρξει σύμπραξη των ομοσπονδιακών αρχών και των ομόσπονδων κρατών

Αποκλίσεις από το κλασικό μοντέλο

1. Υποχώρηση της αρχής της αυτονομίας

Ανάπτυξη κεντρομόλων δυνάμεων προς όφελος των ομοσπονδιακών αρχών:

- Εξάλειψη φυγόκεντρων τάσεων στο πλαίσιο της ομοσπονδίας
- Ανάγκη αντιμετώπισης των πολύπλοκων ζητημάτων
- Επιθυμία το κράτος να καταστεί ισχυρό
- Επιθυμία για διασφάλιση της εθνικής συνοχής ή επιβολή της κυρίαρχης ιδεολογίας

2. Αποκλίσεις κατά την εφαρμογή της αρχής της συμμετοχής

- Στην περίπτωση της αναθέωσης του συντάγματος τα κράτη μέλη εξαιρούνται από τη διαδικασία ή η συμμετοχή τους είναι συμβολική
- Τα κράτη μέλη της ομοσπονδίας δεν μετέχουν στα όργανα εκπροσώπησής τους με τον ίδιο αριθμό εκπροσώπων ή ψήφων (πχ ΟΔΓ)
- Η ύπαρξη ενός και μόνο κόμματος περιορίζει την αυτονομία, αλλά και τη συμμετοχή των κρατών μελών εξ αιτίας του συγκεντρωτικού χαρακτήρα αυτών των κομμάτων