



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Α Ν Α Τ Υ Π Ο

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΟΝ 21ο ΑΙΩΝΑ

1ο ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΟΜΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ
31.10-1.11.2018

Πρόλογος: Βασίλειος Κέφης, Ξενοφών Κοντιάδης, Σταυρούλα Κτιστάκη

Επιμέλεια: Ευαγγελία Γ. Μπάλα

▶ Δημόσια Πολιτική και Καλή Νομοθέτηση ▶ Ελεγκτικοί Μηχανισμοί
στη Διοίκηση ▶ Ανθρώπινο Δυναμικό και Ποιοτικές Διαδικασίες
στο Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα ▶ Ανεξάρτητες Αρχές ▶ Δημόσιες
Πολιτικές και Δράσεις ▶ Στρατηγικός Σχεδιασμός ▶ Περιφερειακή Ανάπτυξη
και Τοπική Αυτοδιοίκηση ▶ Μη Κυβερνητικοί Δρώντες ▶ Δημοσιονομική
Διακυβέρνηση ▶ Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Ηλεκτρονική Δημοκρατία



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

1ο ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΟΜΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ & ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΟΝ 21ο ΑΙΩΝΑ

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

31 Οκτωβρίου - 1 Νοεμβρίου 2018



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2019

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	V
---------------	---

ΜΕΡΟΣ Α΄

Δημόσια Πολιτική & Καλή Νομοθέτηση

<i>Ηβη-Αγγελική Μαυρομούστακου</i> , Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, Νομοθέτηση και ρυθμίσεις για τη Δημόσια Διοίκηση	3
<i>Θεόδωρος Ψυχोगιός</i> , Η πολυνομία και κακονομία ως εμπόδια της οικονομικής και κοινωνικής προόδου.....	17
<i>Άννα Τσιφτσόγλου</i> , Η παραμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας την περίοδο της κρίσης: εμπειρικές παρατηρήσεις πάνω στη μνημονιακή νομοθεσία	21
<i>Ιωάννης Κοϊμτζόγλου</i> , Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στην ποιότητα της δημόσιας διοίκησης.....	29
<i>Γεώργιος Διέλλας</i> , Η θεσμική μνήμη στην ελληνική δημόσια διοίκηση	35
<i>Βασιλική Νταλάκου/Ηλίας Καρακατσάνης</i> , Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα: Υφιστάμενη Κατάσταση, Προοπτικές και Μεθοδολογικά Ζητήματα.....	47
<i>Εύη Δραμαλιώτη</i> , Το Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα: οι υφιστάμενες δομές και η πρόκληση για αποτελεσματικότερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου	65

ΜΕΡΟΣ Β΄

Ελεγκτικοί Μηχανισμοί στη Διοίκηση

<i>Στέφανος Πετροπουλάκος</i> , Οι Διοικητικές Επιτροπές του ΕΦΚΑ ως όργανα ελέγχου της διοικητικής δράσης	85
<i>Ιωάννης Φίλος/Ευαγγελία Παππά</i> , Η Αποτελεσματικότητα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση	95
<i>Μαρία Λιαδή</i> , Ο Συνήγορος του Πολίτη ως Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας.....	109
<i>Παναγιώτα Μιχελή</i> , Σκέψεις ως προς τους ευρωπαϊκούς και εθνικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς καταστολής της κακοδιοίκησης και διαφθοράς σε σύγχρονο κράτους δικαίου.....	117
<i>Χριστίνα Δημολιού</i> , Το θεσμικό σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης με έμφαση στον αυτοέλεγχο	131

<i>Ηλίας Κουβαράς</i> , Η αρχιτεκτονική της διοικητικής δίκης από τη σκοπιά της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών: προς μια αποδοτικότερη συνέργεια Διοικητικής Δικαιοσύνης & Διοίκησης	141
<i>Ευφροσύνη Παφίλη</i> , Η Τελωνειακή Υπηρεσία ως ελεγκτικός μηχανισμός στον 21ο αιώνα.....	151
<i>Μαρία Κωνσταντινίδου</i> , Σχέσεις εξωτερικού και εσωτερικού ελέγχου στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης	159

ΜΕΡΟΣ Γ΄

Ανθρώπινο Δυναμικό και Ποιοτικές Διαδικασίες στο Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα

<i>Γεώργιος Ασπρίδης/Χαράλαμπος Σαμαράς/Αχιλλέας Αναγνωστόπουλος</i> , Η επαγγελματική εξουθένωση των εργαζομένων - Η περίπτωση των τηλεπικοινωνιακών επιχειρήσεων.....	177
<i>Νικόλαος Νικολάου/Γιώργος Κέντας</i> , Βελτίωση διοικητικών υποδομών και υπηρεσιών σε δημόσιες μονάδες υγείας: η περίπτωση του Τμήματος Μαγνητικής Τομογραφίας στην Κύπρο	187
<i>Μαρία Ραμματά</i> , Σύγχρονες μεταβολές στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση.....	201
<i>Αγγελική Μπουρμπούλη</i> , Ο Προϊστάμενος ως Coach: μία εναλλακτική προσέγγιση ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης	219
<i>Δέσποινα Γρηγοριάδου</i> , Εξηγώντας την αντίδραση των δημοσίων υπαλλήλων στην αξιολόγηση: νέο θεσμικό πλαίσιο και υφιστάμενη διοικητική οργάνωση και κουλτούρα	233
<i>Θεοχάρης Κάπτας</i> , Η αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων των ΟΤΑ ως παράγων αξιοποίησης των ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού και αποτελεσματικότερης λειτουργίας των τοπικών οργανισμών.....	245
<i>Κωνσταντίνος Μαρίνος</i> , Η κυβέρνηση των διαφωνούντων (Guerilla Government): η περίπτωση της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων	263
<i>Σήφης Πλυμάκης/Γιώργιος Καραχάλιος</i> , Η διακυβέρνηση των σύγχρονων αγορών εργασίας: προκλήσεις αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης.....	275

ΜΕΡΟΣ Δ΄

Ανεξάρτητες Αρχές

<i>Χαρίκλεια Αθανασοπούλου</i> , Συνήγορος του Πολίτη: η ενηλικίωση ενός θεσμού και η αναζήτηση νέων μορφών διαμεσολάβησης και εναλλακτικής επίλυσης διαφορών.....	291
<i>Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος/Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα</i> , Η διαδικασία επιλογής της ηγεσίας των ανεξάρτητων αρχών και το ενδεχόμενο αρνησικυρίας	309

<i>Γεώργιος Αναγνωσταράς</i> , Οι αποφάσεις του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: τομείς βασικών αποκλίσεων.....	325
<i>Γεώργιος Συμεωνίδης</i> , Η πρόκληση των Ανεξάρτητων Αρχών σε ένα Δημόσιο υπό οικονομική επιτήρηση.....	341
<i>Αικατερίνη Παπανικολάου</i> , Η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών υπό το πρίσμα των διαδικαστικών εγγυήσεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.....	349
<i>Γεώργιος Νικολόπουλος</i> , Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ανεξαρτήτων αρχών: τα πεπραγμένα της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.....	367
<i>Βασιλική Βρετού</i> , Ανεξάρτητες Αρχές και ο ρόλος τους στην διασφάλιση των συμφερόντων των μελλοντικών γενιών.....	381

ΜΕΡΟΣ Ε΄

Δημόσιες Πολιτικές και Δράσεις

<i>Χαράλαμπος Ανθόπουλος/Χριστίνα Ακριβοπούλου</i> , Κυβερνήσεις συνεργασίας και προγραμματικές συμφωνίες.....	393
<i>Φερενίκη Παναγοπούλου</i> , Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στη δημόσια διοίκηση.....	407
<i>Μαρία Στυλιανίδου</i> , Whistleblowers: η συμβολή τους στην ακεραιότητα του δημοσίου τομέα.....	421
<i>Ρωζάνη Φράγκου</i> , Καλή διακυβέρνηση και Δικαιώματα του Ανθρώπου: δυο έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους. Το παράδειγμα των Εθνικών Θεσμών για την προώθηση και προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΘΑΔ).....	435
<i>Μαντώ Λαμπροπούλου</i> , Οργάνωση και συντονισμός της Διοίκησης: η προσαρμογή του Υπουργείου Οικονομικών στις απαιτήσεις των πολιτικών των Μνημονίων.....	447
<i>Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη</i> , Κοινωνική Πολιτική και Δημογραφικό Πρόβλημα στην Ελλάδα.....	461
<i>Αλεξάνδρα Στράτη-Βάντζου</i> , Η ανοιχτή διακυβέρνηση και η υποχρέωση προσαρμογής της διοικητικής διαδικασίας στο νέο αυστηρό πλαίσιο του Κανονισμού 679/2016 για την προστασία των προσωπικών δεδομένων.....	467
<i>Ευάγγελος Ταλιούρης</i> , Δημόσια πολιτική στο πεδίο της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης: Ο ρόλος του κράτους και το πλαίσιο πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα.....	481
<i>Βασιλική Καυάλη</i> , Εκφάνσεις της συνέχειας ως θεμελιώδους αρχής της διοικητικής δράσης.....	493
<i>Κωνσταντίνος Αργυρόπουλος</i> , Διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις (άρθρα 39 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και 43 ν. 4412/2016). Η καινοτομία στις δημόσιες συμβάσεις.....	505

ΜΕΡΟΣ ΣΤ΄ Στρατηγικός Σχεδιασμός

<i>Αλεξάνδρα Κορωναίου/Γιώργος Αλεξιάς/Αλέξανδρος Σακελλάριος</i> , Η συμμετοχικότητα στον δημόσιο τομέα: ο ρόλος των πολιτών-χρηστών στον σχεδιασμό και την εφαρμογή δημόσιων υπηρεσιών.....	519
<i>Ιορδάνης Ελευθεριάδης/Βασίλειος Βύττας</i> , Ο Στρατηγικός Σχεδιασμός στη Νέα Δημόσια Διοίκηση. Το Παράδειγμα του Μοντέλου PARM (Performance And Risk Measurement Model). Ανάπτυξη και Εφαρμογή ενός Συνεκτικού Πλαισίου Διαχείρισης στους Δημόσιους Οργανισμούς.....	533
<i>Μαρία Βενετσανοπούλου/Αγγελική Βασιλάκη</i> , Η συμβολή του στρατηγικού σχεδιασμού στις διαρθρωτικές αλλαγές της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα και ειδικότερα στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.....	547
<i>Τατιάνα Λάσκαρη/Πέτρος Κωσταγιόλας</i> , Η σημασία του Διανοητικού Κεφαλαίου για τον δημόσιο τομέα: προσεγγίσεις, παραδείγματα εφαρμογής και προοπτικές	561
<i>Βασίλειος Π. Βρανάς</i> , Η συμβολή της στρατηγικής επικοινωνίας στην εισήγηση δημόσιας πολιτικής.....	575
<i>Νικόλαος Παπαναστασόπουλος</i> , Η Στρατηγική Διαχείριση κρίσεων στο πεδίο της εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής.....	581
<i>Βασίλειος Ζούμπος/Βιργινία Φουρνάρη</i> , Μεταρρυθμιστική Στρατηγική στην εποχή του Νέου Δημόσιου Management. Προκλήσεις και προοπτικές.....	595

ΜΕΡΟΣ Ζ΄ Περιφερειακή Ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση

<i>Πολυξένη Παπαδάκη</i> , Διακυβέρνηση των κρατών-μελών στο ομοσπονδιακό κράτος και των αυτόνομων περιφερειών στην Ιταλία και στην Ισπανία: συγκριτική επισκόπηση.....	613
<i>Άννα Αιγωμένου/Κωνσταντίνος Μητσόπουλος</i> , Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και ο Διοικητικός Εκσυγχρονισμός της Α΄ θμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Μια εισαγωγική προσέγγιση υπό το πρίσμα του ισχύοντος νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου.....	623
<i>Γιώργος Οικονόμου/Κώστας Τρυποσκούφης</i> , Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ελλάδα: η οικονομική συνιστώσα της σχέσης κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης.....	637
<i>Αντώνης Καρβούνης</i> , Τα Ευρωπαϊκά Δίκτυα Πόλεων ως ευέλικτη μορφή διακυβέρνησης: η ελληνική εμπειρία 2007-2013.....	651

ΜΕΡΟΣ Η΄ Μη Κυβερνητικοί Δρώντες

<i>Αναστάσιος Αναστασίου/Σωτηρία Χριστοπούλου</i> , Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και Κοινότητες Μεταναστών: επισκιάζουν ή επικυριαρχούν στον κρατικό μηχανισμό.....	
---	--

νισμό; Ποιος ο ρόλος και η συμβολή τους στην επίλυση του μεταναστευτικού ζητήματος;	671
<i>Σάββας Μακρίδης/Βασιλική Παπαγεωργίου</i> , Το θεσμικό πλαίσιο της συμμετοχικής χρηματοδότησης (crowdfunding) στην Ελλάδα και ο ρόλος της στο πλαίσιο της Κοινωνίας των Πολιτών και τους ΟΤΑ.....	677

ΜΕΡΟΣ Θ΄

Δημοσιονομική Διακυβέρνηση

<i>Δημήτριος Σκιαδάς</i> , Πολιτικές αιρεσιμότητες που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς τις χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της στο πλαίσιο του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027	689
<i>Νικόλαος Μηλιώνης</i> , Προβλήματα λογοδοσίας στην ευρωπαϊκή δημοσιονομική διακυβέρνηση	705
<i>Κατερίνα Σαββαΐδου</i> , Δημοσιονομική διαφάνεια	719
<i>Δημήτριος Στράνης</i> , Ο περιορισμός και η απαλλαγή από την ευθύνη των Δημοσίων Υπολόγων και οι διοικητικές και δημοσιονομικές τους συνέπειες	731
<i>Ευαγγελία Μπάλλα</i> , Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	741

ΜΕΡΟΣ Ι΄

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Ηλεκτρονική Δημοκρατία

<i>Ιωάννης Κίτσος</i> , Η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή παροχής προδικαστικής προστασίας στις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις (ν. 4412/2016, άρθρα 345 επ.)..	767
<i>Σπύρος Πολυμέρης/Βασιλική Χατζή</i> , Σύγχρονες όψεις της διαφθοράς και η συνεισφορά της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην καταπολέμησή της	779
<i>Παναγιώτα Ξυλάκη</i> , Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στον τομέα των υπηρεσιών υγείας	797
<i>Θεοδόσιος Στεφανάκης</i> , Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη φορολογική διοίκηση.....	803

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ ΣΤΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΥΤΟΝΟΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΙΣΠΑΝΙΑ: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Πολυξένη Παπαδάκη

*Αναπλ. Καθηγήτρια στη Γενική Πολιτειολογία,
Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου*

1. Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσας εισήγησης είναι η μελέτη και συγκριτική ανάλυση της κατανομής της κρατικής εξουσίας στο ομοσπονδιακό κράτος καθώς και της κατανομής των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών στην Ιταλία και την Ισπανία. Αυτά τα δύο κράτη παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον κατά τη μελέτη της οργάνωσής τους. Πράγματι, ενώ τόσο η Ισπανία όσο και η Ιταλία συνταγματικά είναι ενιαία κράτη¹, εντούτοις η δομή, η οργάνωση και η κατανομή των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών ομοιάζουν περισσότερο προς αυτή των κρατών-μελών (ομόσπονδων κρατών) του ομοσπονδιακού κράτους, οδηγώντας έτσι στο συμπέρασμα ότι η διαφορά μεταξύ των έχει μάλλον μόνο θεωρητική σημασία. Η διοικητική οργάνωση της Ιταλίας σε Περιφέρειες (*Regioni*) και της Ισπανίας σε Αυτόνομες Κοινότητες (*Comunidades Autonomas*) έχει ιστορική προέλευση, η οποία αποτυπώνεται στα Συντάγματα των χωρών αυτών, παραχωρώντας μεν ευρεία αυτονομία στις περιφέρειες, ενώ παράλληλα δίνουν ευρεία αρμοδιότητα στην κεντρική διοίκηση και λαμβάνουν μέτρα που στοχεύουν στη διατήρηση της ενότητας του κράτους. Έτσι, για παράδειγμα, οι διεθνείς σχέσεις, η εθνική άμυνα, η ασφάλεια και η δημόσια τάξη ανήκουν στον κεντρικό πυρήνα της πολιτικής του κράτους και, επομένως, στις αρμοδιότητες, τις οποίες δεν εκχωρεί στις περιφέρειες². Αντίστοιχα στα ομοσπονδιακά συντάγματα κατά τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων του κεντρικού κράτους και των ομόσπονδων κρατών, οι αρμοδιότητες που αναφέρονται στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, οι διεθνείς σχέσεις καθώς και ό,τι έχει σχέση με τη δημοσιονομική και οικονομική πολιτική του κράτους ανατίθενται στο ομοσπονδιακό σύνταγμα, αφήνοντας στην αρμοδιότητα του ομόσπονδου κράτους αρμοδιότητες κυρίως τοπικού ενδιαφέροντος.

1. Άρθ. 5 του Συντ. Ιταλίας του 1948 και 2 του Συντ. της Ισπανίας του 1978.

2. Βλ. άρθ. 117 του ιταλ. Συντ. και άρθ.149 του ισπαν. Συντ.

2. Η έννοια, η νομική θέση των ομόσπονδων κρατών και η κατανομή της κρατικής εξουσίας στο ομοσπονδιακό Σύνταγμα

Στη θεωρία της γενικής πολιτειολογίας, ανάλογα με τον τρόπο κατανομής της κρατικής εξουσίας τα κράτη διακρίνονται σε ενιαία και σύνθετα. Ενιαίο είναι το κράτος η κρατική εξουσία του οποίου, σε όλες τις λειτουργίες της, εκτείνεται και ασκείται ενιαία σε όλη την επικράτειά του³. Στη σύγχρονη επιστήμη σύνθετο κράτος θεωρείται το ομοσπονδιακό κράτος, εφόσον οι άλλες μορφές του, όπως οι μοναρχικές (προσωπικές και πραγματικές) ενώσεις κρατών υπό το ίδιο στέμμα, βάσει των κανόνων διαδοχής αυτών, που ήταν οι συνηθέστερες αιτίες συνένωσης κυρίαρχων βασιλείων μέχρι το 19^ο αιώνα, έχουν ήδη πρακτικά εκλείψει⁴. Η δημιουργία του ομοσπονδιακού κράτους υπό ένα ομοσπονδιακό σύνταγμα είναι συνήθως αποτέλεσμα συμβιβασμού και παραχώρησης κυριαρχίας των επιμέρους κρατών κυρίως για ιστορικούς και εθνικούς λόγους. Ο συμβιβασμός αυτός αποδεικνύεται και από τη δυσκολία που υπάρχει στη θεωρία της Γενικής Πολιτειολογίας να δικαιολογήσει την εκχώρηση μέρους της κυριαρχίας των ομόσπονδων κρατών προς το κεντρικό κράτος, καθώς και στην αδυναμία κάποιων Συνταγμάτων ομοσπονδιακών κρατών να καθορίσουν την έννοια της κυριαρχίας των κρατών-μελών τους, χωρίς ωστόσο να τους αναγνωρίζουν το δικαίωμα εξόδου από αυτά⁵.

Κατά τον Καθηγητή Αθ. Ράικο⁶, η έννοια του ομοσπονδιακού κράτους είναι νομικά δυνατή μόνο υπό την κρατούσα στην επιστήμη γνώμη, κατά την οποία η κυριαρχία δεν αποτελεί εννοιολογικό στοιχείο του κράτους. Επομένως, αναγνωρίζεται η ύπαρξη και μη κυρίαρχων κρατών⁷. Πράγματι, αν δεχτούμε ότι η κυριαρχία είναι εννοιολογικό στοιχείο του κράτους, τότε αναιρείται η έννοια του ομοσπονδιακού κράτους, και μιλάμε πλέον είτε για ένα ευρέως αποκεντρωμένο κράτος η αποκέντρωση της εξουσίας του οποίου εκτείνεται στα κράτη-μέλη του και αναφέρεται όχι μόνο στην εκτελεστική, αλλά και στις τρεις λειτουργίες του (όπως είναι για παράδειγμα η Ισπανία), είτε για ομοσπονδία ή συνομοσπονδία κρατών, που αποτελείται μόνο από κυρίαρχα κράτη, τα οποία ασκούν την εξουσία τους σύμφωνα με τα συντάγματά

3. Α. Ράικος, Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, Αθήνα 2011, σ. 158 επ., Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Αθήνα 2018, σ. 26.

4. Α. Ράικος, ό.π., σελ. 168 επ., Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σ. 27.

5. Βλ. μεταξύ άλλων Δ. Βεζανή, Γενική Πολιτειολογία, Μέρος Γ', τεύχ. Β', Αθήνα, 1965, σ. 57 επ. και ιδίως 59 επ., Π. Παπαδάκη, Η θεωρία περί της διαιρέσεως της κυριαρχίας στο ομοσπονδιακό κράτος, Αθήνα 1997, ενδεικτ. σ. 10, 37 επ. Α. Ράικο, ό.π., σ. 115 επ., 160 επ. Φ. Σπυρόπουλο, ό.π., σ. 26, Α. Gamper, Staat und Verfassung, Wien 2010, σ. 49 επ. G. Jellinek Staatenverbindungen, Berlin, 1882, σ. 296 επ., E. Küchenhoff, Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre, Berlin 1967, σ. 822 επ.

6. Ό.π., σ. 160 επ.

7. Α. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 2018, σ. 40. Πρβλ. και Βεζανή, ό.π., σ. 73 επ.

τους, χωρίς να έχουν συνταγματική εξάρτηση από κάποιο κεντρικό κράτος⁸. Η δημιουργία των ομοσπονδιακών κρατών οφείλεται κυρίως στην προσπάθεια μικρότερων κρατών, που παραδοσιακά διατηρούν μεταξύ τους δεσμούς και έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά (κυρίως εθνικά) να ενωθούν σε ένα μεγαλύτερο σύνδεσμο κρατών, συνήθως ομοσπονδία (π.χ. ΗΠΑ, Ελβετία). Αυτή σταδιακά εξελίσσεται σε ομοσπονδιακό κράτος, με την εκχώρηση από κάθε κράτους ενός μέρους της κυριαρχίας του και τη συνένωσή τους έτσι υπό ένα ενιαίο ομοσπονδιακό σύνταγμα. Να παρατηρήσουμε ότι, ενώ το ομόσπονδο κράτος έχει εκχωρήσει μέρος μόνο της κυριαρχίας του στο κεντρικό κράτος και λογικά θα μπορεί να την ανακτήσει όποτε αυτό θελήσει, δεν προβλέπεται αυτό από το ομοσπονδιακό σύνταγμα. Η μόνη πρόβλεψη υπέρ των ομόσπονδων κρατών, η οποία πηγάζει από την προ της ομοσπονδοποίησης εποχή, είναι θεωρώ, το τεκμήριο αρμοδιότητας, το οποίο ομιλεί υπέρ του ομόσπονδου κράτους και κατά του ομοσπονδιακού. Πράγματι, αν κάποια αρμοδιότητα δεν έχει παραχωρηθεί ρητά από το ομοσπονδιακό σύνταγμα σε κάποιο όργανο του κεντρικού κράτους, τότε τεκμαίρεται ότι αυτή ανήκει στο ομόσπονδο κράτος. Σε κάθε περίπτωση, αν αμφισβητείται το πού ανήκει η αρμοδιότητα, θα κληθεί να αποφασίσει το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο κατά κανόνα προβλέπεται από όλα τα συντάγματα των ομοσπονδιακών κρατών. Κατά τη γνώμη πολλών συγγραφέων⁹, το ομοσπονδιακό κράτος αποτελείται από ομόσπονδα κράτη με ευρεία αυτονομία, παρόμοια με αυτή των περιφερειών, πάντα υπαγόμενα στο ομοσπονδιακό σύνταγμα, αλλά μη κυρίαρχα και χωρίς δικαίωμα εξόδου τους από αυτό. Επομένως, είναι ελλιπή ως κράτη, δεν έχουν δηλαδή το στοιχείο της κυριαρχίας, που, όπως είδαμε, χαρακτηρίζει το κράτος. Η έννοια του ομοσπονδιακού κράτους θα μπορούσε να έχει την πραγματική της σημασία μόνο υπό την προϋπόθεση ότι τα ομόσπονδα κράτη θα ήταν κυρίαρχα. Τέτοιο χαρακτηριστικό όμως δεν τους αποδίδεται, παρά τη διακήρυξη περί κυριαρχίας η οποία περιλαμβανόταν παλαιότερα σε κάποια από αυτά¹⁰. Σε κάθε περίπτωση, το ομοσπονδιακό σύνταγμα, ανεξάρτητα από το αν αναγνωρίζει ή όχι στα ομόσπονδα κράτη κυριαρχία, δεν προβλέπει διαδικασία εξόδου και, συνεπώς, η αναφορά σε αυτό περί της κυριαρχίας των είναι μάλλον μια απλή ρητορική διακήρυξη. Ιστορικά, ποτέ κανένα ομοσπονδιακό κράτος εκτός από τη Σοβιετική Ένωση, την Τσεχοσλοβακία και εν μέρει τη Γιουγκοσλαβία, δέχτηκε να διαμελιστεί και να αποχωρήσουν κράτη μέλη του, χωρίς να επακολουθήσει πόλεμος. Υποδειγματική είναι η άσκηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων των ομόσπονδων κρατών της ΕΣΣΔ¹¹, τα οποία αποχώρησαν από το ομοσπονδιακό κράτος, χωρίς να επέλθει εξ

8. Βλ. Κ. Γεωργόπουλο, *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα 1998, σ. 39 επ., *Ράικο*, ό.π., σ. 115 επ., 160 επ.

9. Π.χ. Παντελής, ό.π., σ. 51 επ., *Ράικος*, ό.π., σ. 159 επ. *Gamper*, ό.π., σ. 82 επ.

10. Για παράδειγμα το αμερικανικό Σύντ. με την 11η τροποποίηση του 1798, το ελβετικό Σύντ. του 1874 (άρθ. 1, 3 και 5), και το σοβιετικό Σύντ. του 1977 (άρθ. 81).

11. Περί του δικαιώματος εξόδου των σοβιετικών δημοκρατιών, βλ. και Α. Kozlov, *Die Staatliche Souveränität der Union und der Republiken*, σε: *Stuby* (Hrsg) *Föderalismus und Demokratie*,

αυτής βίαιη σύγκρουση, καθώς και η συμφωνία για τη διάλυση της Τσεχοσλοβακίας, την οποία αποφάσισε το κοινοβούλιο της χώρας και έγινε δεκτή ομόθυμα και από τα δύο ομόσπονδα κράτη. Βέβαια είχαν προηγηθεί συγκεκριμένες πράξεις, οι οποίες προειδοποιούσαν για τη διάλυσή τους, πρώτα με την αλλαγή των συνθηκών του σοβιετικού πολιτικού καθεστώτος και ακολούθως με την παραχώρηση δικαιωμάτων στους λαούς των κρατών της Ανατολικής Ευρώπης και την επανένωση της Γερμανίας. Ακολούθησε η εκδήλωση προθέσεων διάλυσης της ομοσπονδιακής ένωσης στη Σοβιετική Ένωση, όταν αποχώρησαν με μονομερή τους δήλωση βουλήσεως οι τρεις βαλτικές ομόσπονδες δημοκρατίες και οι δημοκρατίες του Καυκάσου και πρώτες αυτές κήρυξαν την ανεξαρτησία τους.

Όπως προαναφέρθηκε, η επιλογή της συγκρότησης ενός κράτους με ομοσπονδιακή μορφή έχει κυρίως ιστορικές και πολιτικές αιτίες και έχει καταφέρει να αμβλύνει τις αντιθέσεις και τον ανταγωνισμό μεταξύ κρατών-μελών με διαφορετική οικονομική, εθνική και κοινωνική σύνθεση. Διαφορετικές αιτίες οδήγησαν στην ίδρυση των ΗΠΑ και διαφορετικές στην ίδρυση της Γερμανίας και της Αυστρίας, αλλά και της Σοβιετικής Ένωσης. Άλλες χώρες επέλεξαν να διατηρήσουν την ενιαία μορφή του κράτους, προσανατολιζόμενα στην ίδρυση περιφερειών για την αποκέντρωση της εξουσίας. Προς την κατεύθυνση αυτή, έχει προσανατολιστεί και η Ευρωπαϊκή Ένωση, εν όψει τόσο της διαφαινόμενης άρνησης της πλειοψηφίας των κρατών-μελών της, αλλά και της πραγματικής αδυναμίας της να συγκροτηθεί σε ένα ομοσπονδιακό κράτος¹². Πράγματι, ενώ μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ διαφαινόταν ότι το επόμενο βήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα ήταν η ομοσπονδοποίηση που θα εκφραζόταν κυρίως με την αποδοχή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, εντούτοις μετά τα δημοψηφίσματα σε Γαλλία, Ολλανδία το 2005 η ιδέα του ευρωπαϊκού Συντάγματος με τη μορφή αυτή εγκαταλείφθηκε και κράτη που είχαν προκηρύξει δημοψηφίσματα σχετικά, όπως η Δανία, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία κ.ά. δεν προχώρησαν τελικώς στη διεξαγωγή τους. Είναι φανερό ότι πολλά κράτη-μέλη θέλησαν (και θέλουν) να διατηρήσουν την κυριαρχία τους και να εκχωρούν μόνο ένα τμήμα αυτής, με τις επιφυλάξεις που αυτά θέτουν κατά την υπογραφή των συνθηκών. Η διοικητική διάρθρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ίσως να μπορούσε να στηριχτεί στη μορφή των τωρινών περιφερειών, όπως αυτές ήδη προβλέπονται με άλλη δομή από το ενωσιακό δίκαιο, αλλά προς το παρόν αυτό εφαρμόζεται μόνο στα πλαίσια προγραμμάτων για την οικονομική τους ανάπτυξη και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων μέσα σε αυτήν.

Ein deutsch-sowjetisches Symposium, σε Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik, Baden-Baden, 1992, σ. 135 επ. (*Ομάδας συγγραφέων*), Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie der Staates und des Rechts, Der sozialistische Staat, Berlin 1975, σ. 178 επ. Ο μετασχηματισμός της ΕΣΣΔ σε ομοσπονδία κρατών (τη βραχύβια Κοινοπολιτεία ανεξαρτήτων κρατών) ήταν ακριβώς αποτέλεσμα της προσπάθειας να διατηρηθεί η Ένωση, έστω και υπό τη χαλαρό δεσμό της ομοσπονδίας, βλ. και σχόλια του *Дмитрий Неветов*, σε Кончина СССР. Что это было?, 2017, σ. 156 επ.

12. Βλ. Κ. Γεωργόπουλο, ό.π., σ. 40, Δ. Παπαγιάννη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα 2011, σ. 14 επ., 36 επ.

3. Η έννοια της Περιφέρειας (Regione) στο ιταλικό Σύνταγμα

Ήδη, από τα τέλη του 19ου αιώνα, με την ενοποίηση των ιταλικών βασιλείων και πόλεων, τα εδαφικά όρια του κράτους εκτεινόταν στην επικράτεια, την οποία καταλαμβάνει και σήμερα. Μετά το 2ο Παγκόσμιο Πόλεμο, η Ιταλία απώλεσε τα εδάφη τα οποία κατά καιρούς είχε προσαρτήσει και το νέο Σύνταγμα που υιοθετήθηκε το 1948 προβλέπει μεταξύ άλλων μορφών αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης και τη διαίρεση της χώρας σε Περιφέρειες. Η ενιαία μορφή του ιταλικού κράτους προβλέπεται από το άρθρο 5 του Συντάγματος, που διακηρύττει την ενιαία και αδιαιρέτη μορφή του ιταλικού κράτους, αναγνωρίζει και προστατεύει τις τοπικές κοινότητες όλων των βαθμών, λαμβάνοντας όλα τα δυνατά μέτρα για την προσαρμογή των γενικών αρχών και της νομοθεσίας του, ώστε να διασφαλίζεται η αυτονομία και η αποκέντρωσή τους¹³. Κατά το άρθρο 123 Σ, κάθε Περιφέρεια ψηφίζει τον Καταστατικό της Χάρτη και ορίζεται ότι αυτός πρέπει να είναι σύμφωνος προς το Σύνταγμα. Η αρχή αυτή είναι αυτονόητη και προβλέπεται, όπως είδαμε ανωτέρω, και στα ομοσπονδιακά Συντάγματα, αρχή που μας επιτρέπει να χαρακτηρίσουμε το ιταλικό Κράτος οιονεί ομοσπονδιακό¹⁴.

Κατά το Σύνταγμα, η Ιταλία διαιρείται σε 20 Περιφέρειες (Regioni), οι οποίες, μετά τις συνταγματικές αναθεωρήσεις το 1999 και το 2001 ενδυναμώνονται, θεωρούνται συστατικό μέρος του ιταλικού κράτους και επιβεβαιώνεται η αυτονομία τους (άρθ. 114). Κατά το άρθ. 117, καθώς και το 127, έχουν γενική νομοθετική αρμοδιότητα για όποιο ζήτημα τις αφορά και δεν ανήκει ρητά στην αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα του κεντρικού κράτους. Πράγματι, η κανονιστική αρμοδιότητα ανήκει στο κεντρικό κράτος, όσον αφορά στην αποκλειστική νομοθετική λειτουργία του, εκτός αν αυτό την εκχωρεί στην Περιφέρεια. Επιπλέον, επεκτείνεται η αρμοδιότητα των Περιφερειών επαναπροσδιορίζοντας συνολικά το διοικητικό σύστημα και παρέχοντας δημοσιονομική αυτονομία στην περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρα 117-119). Ο προσδιορισμός εντούτοις των αρμοδιοτήτων εκείνων που ανήκουν μεν στην αρμοδιότητα της Περιφέρειας αλλά εμπίπτουν και σε αυτές του κεντρικού κράτους δεν είναι πάντα σαφής και κρίνεται σε τελικό βαθμό από το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ιταλίας, το οποίο αποφασίζει περί της ουσίας των αρμοδιοτήτων αυτών καθώς και του σκοπού τον οποίο υπηρετούν¹⁵. Έτσι, για θέματα

13. La Republica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il piu ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi delle sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

14. P. Bilancia /F. Palermo/ O. Porchia, The European fitness of Italian Regions σε Perspectives on Federalism, Vol. 2, i. 2, 2010 (ανακτήθηκε από <www.on-federalism.eu/attachments/063_download.pdf>).

15. Βλ. Βλ. Παπαγγελιορίου Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο: η πορεία προς την κλασική δημοκρατία: η περίπτωση της Ιταλίας, Θεσσαλονίκη 1995. Β. C. Gardini, Political and administrative organization of the Italian regions, Jus Publicum, annual report, March 2011, σ. 2, G. Vesperini, Regional and Local government in Italy: an overview, ανακτηθέν από <<https://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperini.pdf>>, σ. 3 επ.

που ανήκουν μεν στη δικαιοδοσία της Περιφέρειας, αλλά αφορούν στην άσκηση πολιτικής και διοίκησης από το κεντρικό κράτος ενιαία για όλη τη χώρα (όπως είναι η προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθορισμός της κοινωνικής πολιτικής, γενικοί κανόνες για την εκπαίδευση), το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι παραμένουν στην αρμοδιότητα του δεύτερου¹⁶. Να σημειωθεί ότι στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ορίζεται ότι οι Περιφέρειες δεν αναλαμβάνουν αυτόματα τη γενική διοικητική τους αρμοδιότητα. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος πρέπει να προσδιορίσει ακριβώς μέσα από τους τομείς της αποκλειστικής του αρμοδιότητας, ποια είναι τα όρια των αρμοδιοτήτων της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, πράγμα που ακόμα δεν εφαρμόζεται πλήρως, με αποτέλεσμα αυτά να εξετάζονται και να προσδιορίζονται από το Συνταγματικό Δικαστήριο στα πλαίσια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των σχετικών νόμων, κανονιστικών πράξεων ή άλλων πράξεων Περιφερειακών οργάνων. Η πάγια νομολογία του δικαστηρίου θεωρεί ότι η νομοθετική αρμοδιότητα των Περιφερειών προσδιορίζεται και περιορίζεται από το εθνικό συμφέρον (*interesse nazionale*)¹⁷.

Για οποιοδήποτε άλλο ζήτημα η κανονιστική αρμοδιότητα ανήκει στις Περιφέρειες. Προβλέπεται επίσης (άρθ. 117 Σ) και η συμμετοχή των Περιφερειών και των αυτόνομων επαρχιών του Trento και του Bolzano στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, στον σχεδιασμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και τη λήψη αποφάσεων για ζητήματα που τις αφορούν και εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους. Να σημειωθεί ότι σε κάθε ιταλική Περιφέρεια είναι εγκατεστημένο ένα γραφείο ευρωπαϊκής διασύνδεσης με σκοπό την πληρέστερη εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών αλλά και την σύνδεση της αποκεντρωμένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ευρωπαϊκή διοίκηση. Οι Περιφέρειες είναι επιφορτισμένες, λοιπόν, να νομοθετούν με σκοπό την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στη νομοθεσία τους και της εναρμόνισης της υφισταμένης προς αυτό¹⁸.

Τα όργανα των Περιφερειών είναι: Το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Περιφερειακή Διοίκηση (*Giunta*) και ο Πρόεδρος της. Η εκλογή του Προέδρου της *Giunta* μπορεί να γίνει με δυο τρόπους: Είτε με εκλογή του αμέσως από τον λαό (άρθ. 122 § 5 και 126 § 3 Σ) είτε να οριστεί από το Περιφερειακό Συμβούλιο. Στις περισσότερες Περιφέρειες εφαρμόζεται η απευθείας εκλογή, σαν ένα μέτρο που ενδυναμώνει τη δημοκρατία και αναβαθμίζει την έννοια της αυτοδιοίκησης. Το Περιφερειακό Συμβούλιο έχει τις νομοθετικές αρμοδιότητες και τις άλλες λειτουργίες που έχουν παραχωρηθεί στην Περιφέρεια από το Σύνταγμα και έχει επίσης το δικαίωμα να προτείνει νομοσχέδια στο Κοινοβούλιο. Η Περιφερειακή Διοίκηση και ο Πρόεδρος της είναι

16. Όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στην υγεία, για το οποίο το δικαστήριο θεώρησε ότι, αν και είναι αρμόδια τόσο η Περιφέρεια όσο και το κεντρικό κράτος (συντρέχουσα αρμοδιότητα), το δεύτερο θέτει τις θεμελιώδεις αρχές και συνεπώς δεσμεύει τα όργανα της πρώτης βλ. *C. Gardini*, ό.π., σ. 3 επ., *P. Bilancia/F. Palermo/O. Porchia*, ό.π., σ. E 127

17. *S. Pajno*, Regionalism in the Italian constitutional System, ανακτηθέν από <www.dirittoquestioniopubliche.org/page/2009_n9/05_studi-08_S_Pajno.pdf>, σ. 629.

18. *P. Bilancia/F. Palermo/O. Porchia*, ό.π., σ. E 129.

τα εκτελεστικά όργανα, με τις διοικητικές αρμοδιότητες που τους παραχωρούνται. Τα μέλη του Συμβουλίου και της Διοίκησης δεν επιτρέπεται να κατέχουν ταυτόχρονα θέση είτε στο Κοινοβούλιο και τη Γερουσία, είτε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά ούτε και σε άλλο Περιφερειακό Συμβούλιο (άρθ. 121 Σ) Μετά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση, οι Περιφέρειες απέκτησαν περισσότερη διοικητική αυτοτέλεια, απολαμβάνουν μεγαλύτερη οικονομική αυτονομία και καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος των νομοθετικών και διοικητικών πράξεών των¹⁹. Παρά, όμως, τις θετικές μεταρρυθμίσεις, το πρόβλημα της οικονομικής αυτονομίας της περιφερειακής διοίκησης δεν έχει λυθεί, τα τελευταία χρόνια ιδίως, μετά την οικονομική κρίση στη Χώρα, τα κονδύλια που διατίθενται στις Περιφέρειες από το κεντρικό κράτος έχουν μειωθεί και δεν έχει ενεργοποιηθεί πλήρως ο μηχανισμός της αυτοτελούς εξασφάλισης κονδυλίων, που προβλέπεται από το Σύνταγμα²⁰. Το κράτος, επίσης, μπορεί να περιορίζει την αυτονομία των Περιφερειών υποχρεώνοντάς τις να λαμβάνουν συγκεκριμένα μέτρα, δημοσιονομικού χαρακτήρα κυρίως, όπως για παράδειγμα μέτρα για την τήρηση του συμφώνου οικονομικής σταθερότητας (εθνικού ή ευρωπαϊκού) ή για να διασφαλίζεται η χωρίς παρεκκλίσεις εκτέλεση του προϋπολογισμού του κράτους²¹.

4. Η έννοια της Αυτόνομης Κοινότητας (Comunidad Autonoma) στο ισπανικό Σύνταγμα

Στο ισπανικό Σύνταγμα του 1978, ορίζεται ρητώς ότι η Ισπανία είναι ένα ενιαίο κράτος (άρθ. 2)²², με ταυτόχρονη καθιέρωση και αναγνώριση του δικαιώματος για αυτονομία των εθνοτήτων και των περιφερειών, που συνιστούν το ισπανικό κράτος. Το δικαίωμα αυτό συγκεκριμενοποιείται και στα άρθρα 143-148, όπου ορίζονται οι αρμοδιότητες των Αυτόνομων Κοινοτήτων και στα επόμενα άρθρα (149-158) ορίζονται οι αρμοδιότητες τις οποίες ασκεί το κεντρικό κράτος, καθώς και άλλα ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας των Κοινοτήτων.

Σημαντική είναι η αναφορά που γίνεται στο Σύνταγμα πάνω στις ιστορικές συνθήκες ίδρυσης των Κοινοτήτων, δίνοντας έμφαση στα κοινά ιστορικά, πολιτιστικά και οικονομικά χαρακτηριστικά, τα οποία οδήγησαν στη δημιουργία του. Στη συνταγματική ιστορία της Ισπανίας του 20ού αιώνα κυριαρχεί ο εμφύλιος πόλεμος και η δικτατορία του στρατηγού Franco (από το 1939-1975). Υπό το δημοκρατικό σύνταγμα του 1931, πριν τη δικτατορία, είχε ήδη αναγνωριστεί το καθεστώς αυτονομίας του κράτους της Καταλανίας (Cataluña) το 1932 και της Χώρας των Βάσκων (El Pais Vasco) το 1936, ενώ δεν πρόλαβε να ολοκληρωθεί η διαδικασία και για τη χώρα της Γαλικίας (Galicia). Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας απαγορευόταν οποιαδήποτε νύξη στον

19. Βλ. *G. Vesperini*, ό.π., σ. 8 επ.

20. Βλ. *P. Bilancia/F. Palermo/O. Porchia*, ό.π., σ. E126 επ.

21. Βλ. *G. Vesperini*, ό.π., σ. 8 επ.,

22. «La Constitucion se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nac[ion] Espanola, patria comun e indivisible de todos los espanoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomia de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

πλουραλισμό της διοίκησης και φυσικά στην αυτονομία κάποιας περιοχής²³. Μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας και την ψήφιση του Συντάγματος του 1978, αναγνωρίστηκε η εδαφική αυτονομία στις 17 περιφέρειες, οι οποίες αναφέρονται στο Σύνταγμα ως Αυτόνομες Κοινότητες (Comunidades Autonomas) και στις δύο Αυτόνομες πόλεις (τη Ceuta και τη Melilla) που βρίσκονται στο έδαφος του Μαρόκο. Είναι ενδιαφέρον ότι το Σύνταγμα απαγορεύει τη συνένωση των Αυτόνομων Κοινοτήτων σε ομοσπονδία (άρθ. 145 § 1) και επιτρέπει μόνο τη συνεργασία μεταξύ τους σε συγκεκριμένους τομείς και πάντα μετά από έγκριση του κοινοβουλίου²⁴.

Παρά τη φαινομενική λύση του ζητήματος της αυτονομίας από το Σύντ. το 1978, πολλές Κοινότητες εκφράζουν αποσχιστικές τάσεις από το κεντρικό κράτος. Ήδη από τη δεκαετία του 70, αλλά κυρίως στη δεκαετία του 80 και μετά την είσοδο της Ισπανίας στη ΕΟΚ, οι δυο περιφέρειες που διεκδικούσαν την ανεξαρτησία τους, η Καταλανία και η Χώρα των Βάσκων προσπάθησαν να το επιτύχουν με συνταγματικά ή μη μέσα. Ιδιαίτερα ενδιαφέρονσα τόσο από συνταγματική σκοπιά, όσο και από πολιτική είναι η πρόσφατη προσπάθεια της Αυτόνομης Κοινότητας της Καταλανίας να αποσχιστεί από το κεντρικό κράτος και να ανεξαρτητοποιηθεί, μετά από διακήρυξη του Κοινοβουλίου της και προκήρυξη Δημοψηφίσματος. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ισπανίας αποφάνθηκε ότι αυτό είναι αντισυνταγματικό, επειδή από το Σύνταγμα δεν προβλέπεται απόσχιση Αυτόνομης Κοινότητας, λόγω του διακηρυγμένου από το Σύνταγμα χαρακτήρα του κράτους ως ενιαίου. Αυτό που επιτρέπεται, κατά την κρίση του δικαστηρίου²⁵ είναι πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος σύμφωνα με το άρθ. 1 §§ 1 και 2 Σ (αρχή της λαϊκής κυριαρχίας), και, εφόσον η πρωτοβουλία για δημοψήφισμα ανήκει, κατά το άρθ. 149 § 1. 32, στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κεντρικού κράτους, εφόσον αποφασιστεί η αναθεώρηση κατά το άρθ. 168 Σ, θα υποβληθεί ακολούθως προς έγκριση στο λαό με δημοψήφισμα.

Τα όργανα των κοινοτήτων προβλέπονται από το άρθ. 152 και είναι η Νομοθετική Συνέλευση (Βουλή), η οποία έχει νομοθετικές αρμοδιότητες, το Κυβερνών Συμβούλιο και ο Πρόεδρος της, ο οποίος εκλέγεται από τη Συνέλευση μεταξύ των μελών της και διορίζεται από το Βασιλέα. Τέλος, προβλέπεται Ανώτερο Δικαστήριο, στη δικαιοδοσία του οποίου υπάγονται όσες αρμοδιότητες δεν ανήκουν ρητά στη δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου της χώρας.

Για οποιαδήποτε διαφορά προκύπτει σχετικά με σύγκρουση αρμοδιοτήτων σε επίπεδο κεντρικού κράτους και Αυτόνομων Κοινοτήτων επιλαμβάνεται το Συνταγματικό Δικαστήριο.

23. J.F.M. Merchan/M.P.-U. y Coromina/J.M.V. Santos, Lecciones de derecho constitucional, Madrid, 1995, σ., 283 επ.

24. J.F.M. Merchan/M.P.-U. y Coromina/J.M.V. Santos, ό.π., σ. 70 επ., 283 επ., I. De Otto, Derecho constitucional, Barcelona, 1995, σ. 247 επ.

25. M. Bacigalupo, ¿Permite la Constitución un referendun de autodeterminacion como el de Cataluña?, ανακτηθέν από <[https:// blogs.elconfidencial.com/espana/blog-fide/2016-04-07/permite-la-constitucion-un-referendun-de-autodeterminacion-en-una-comunidad_1168398/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/blog-fide/2016-04-07/permite-la-constitucion-un-referendun-de-autodeterminacion-en-una-comunidad_1168398/)>.

Σχετικά με τη δυνατότητα συμμετοχής των Αυτόνομων Κοινοτήτων στο σχεδιασμό των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχει μια διαφορά με την αντίστοιχη δυνατότητα των Περιφερειών στην Ιταλία. Εκεί, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι Περιφέρειες έχουν λόγο στο σχεδιασμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και τη λήψη αποφάσεων για ζητήματα που τις αφορούν και εμπíπτουν στις αρμοδιότητές τους. Το ίδιο συμβαίνει και στα ομοσπονδιακά κράτη της Ευρώπης, όπου τα ομόσπονδα κράτη έχουν από το Σύνταγμα τη δυνατότητα να επεμβαίνουν στη λειτουργία του κεντρικού κράτους και να συμμετέχουν στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών που τα επηρεάζουν. Αντίθετα στην Ισπανία οι αποφάσεις αυτές αφορούν το κράτος συνολικά και η δυνατότητα συμμετοχής των Αυτόνομων Κοινοτήτων, όπως και του επηρεασμού της πολιτικής και του στρατηγικού σχεδιασμού της ανάπτυξης της κάθε μιας από αυτές, περιορίζεται στις προτάσεις τους προς και από τα κεντρικά κρατικά όργανα. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες των Αυτόνομων Κοινοτήτων κατά το ισπανικό σύνταγμα έχουν επηρεαστεί από τις πολιτικές που εφαρμόζει η ΕΕ στην πολιτική του ανταγωνισμού, τη γεωργία, την αλιεία, τις μεταφορές, την ενέργεια και την κοινωνική πολιτική, αλλά δεν έχουν την αρμοδιότητα να συναποφασίζουν στον προσδιορισμό τους. Η συμμετοχή τους στα ευρωπαϊκά όργανα για τη διαμόρφωση αυτών των πολιτικών θα ήταν σημαντικό βήμα στην αυτοδιοίκηση των υποθέσεών τους και κυρίως στον οικονομικό προγραμματισμό τους με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες της κάθε μιας από αυτές, που προσδιορίζονται, όπως είναι φυσικό, από τη δική τους γεωγραφική, οικονομική, αναπτυξιακή και πολιτιστική θέση.

5. Ομοσπονδιακό ή αποκεντρωμένο κράτος; Συγκριτικά συμπεράσματα

Κατά την κατάρτιση των συνταγμάτων τους, τα κράτη θέτουν το ερώτημα της μορφής που θα έχουν, θα είναι ενιαία ή θα κατανειμούν τις αρμοδιότητές τους σε επιμέρους συστατικά μέρη. Επιπλέον τίθεται το ερώτημα ποια μορφή θα έχει αυτό. Από την ανωτέρω συνοπτική παράθεση των χαρακτηριστικών και της κατανομής αρμοδιοτήτων στα ομοσπονδιακά κράτη και στα ευρέως αποκεντρωμένα, έτσι όπως αυτά αποτυπώνονται στα συντάγματά τους, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι δεν έχει ιδιαίτερη σημασία το πώς θα ονομάζεται το κράτος, αλλά στην ουσία πόσο συγκεντρωμένη ή αποκεντρωμένη είναι η κρατική εξουσία. Μια πρώτη παρατήρηση που κάνουμε είναι ότι η ομοσπονδιακή οργάνωση υιοθετείται από κράτη μεγάλα σε έκταση και πληθυσμό, σχεδόν κατά κανόνα ανομοιογενή, όπως είναι για παράδειγμα οι ΗΠΑ, η Ρωσική Ομοσπονδία, η Βραζιλία, ο Καναδάς. Η επιβολή μιας ενιαίας κρατικής βούλησης δε θα οδηγούσε σε αποτελεσματική διοίκηση και ίσως να μην ήταν δυνατή. Η ανάγκη για τη δικαιολόγηση της κατανομής της εξουσίας στο ομοσπονδιακό κράτος από τους ιδρυτές τους αλλά και από τους θεωρητικούς υποστηρικτές του πρώτου ομοσπονδιακού συντάγματος, των ΗΠΑ, οδήγησε και στην υποστήριξη της θεωρίας της διπλής κυριαρχίας της διαίρεσης αυτής. Όπως ήδη αναφέραμε, η θεωρία αυτή δεν έχει επικρατήσει ούτε έχει εφαρμοστεί στα ομοσπονδιακά κράτη. Η κυριαρχία και η «εξουσία» απονέμονται στα ομόσπονδα κράτη κατά πρώτον από το ίδιο το ομοσπονδιακό σύνταγμα. Αυτό το δεύτερο εξ ορισμού υπερτερεί των συνταγμά-

των των ομόσπονδων κρατών, όπως βέβαια και των άλλων νόμων. Επομένως, η κυριαρχία ανήκει στο κεντρικό κράτος και στα ομόσπονδα απονέμονται αρμοδιότητες²⁶. Αν θεωρήσουμε ότι η κυριαρχία διαιρείται, τότε μιλάμε για κυρίαρχα ομόσπονδα κράτη, πράγμα που μας παραπέμπει στην ομοσπονδία ή συνομοσπονδία κρατών, μια ένωση δηλαδή του διεθνούς δικαίου, που είναι στον αντίποδα της έννοιας του ομοσπονδιακού κράτους που αναγνωρίζει το συνταγματικό δίκαιο. Με την αποκέντρωση που εκτείνεται και στις τρεις λειτουργίες του σύγχρονου κράτους δικαίου, το ομοσπονδιακό κράτος με το σύνταγμά του εκχωρεί αρμοδιότητα για τη διαχείριση των υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα και παραχωρεί το δικαίωμα της αυτό-οργάνωσης και της αυτοδιοίκησης στα κράτη μέλη με σκοπό κυρίως να αμβλύνει τις αντιθέσεις που υπάρχουν σε αυτά. Το ίδιο επιχειρούν και τα συντάγματα της Ιταλίας και της Ισπανίας, με το δεύτερο να είναι πλησιέστερα στη μορφή της ομοσπονδιακής οργάνωσης. Αλλά, όπως στα ομοσπονδιακά κράτη, ο κύριος λόγος ιδρύσεώς τους με αυτή τη μορφή είναι η συνένωση πολλών διαφορετικών επιμέρους κρατιδίων, δίνοντας σε αυτά μια ψευδεπίγραφη «κυριαρχία», έτσι και η Ιταλία και η Ισπανία διατηρούν την ενιαία μορφή του κράτους, δίνοντας, όμως, τώρα στο κράτος μια ψευδεπίγραφη «ενότητα». Οι αντιθέσεις που εκδηλώνονται στις χώρες αυτές είναι αντιθέσεις που έχουν ιστορικές ρίζες και σε κάποιες περιπτώσεις, όπως η βούληση για απόσχιση της Καταλονίας και της Χώρας των Βάσκων, εθνικές και πολιτικές. Σύμφωνα με το ισπανικό Σύνταγμα, οι Αυτόνομες Κοινότητες είναι οιονεί ομόσπονδες χώρες, έχοντας τοπική αρμοδιότητα που αφορά στην άσκηση και των τριών λειτουργιών, δηλ. της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής. Το κεντρικό κράτος έχει μόνο εποπτεία σε ζητήματα που αφορούν αυτό συνολικά και υπάγονται στην αρμοδιότητά του, το δε τεκμήριο αρμοδιότητας, όπως και στα ομοσπονδιακά κράτη, ανήκει στην Αυτόνομη Κοινότητα. Πιο περιορισμένη είναι η εξουσία των Περιφερειών στην Ιταλία, στις οποίες το κεντρικό κράτος αφήνει μόνο τις καθαρά τοπικές υποθέσεις και με νόμο μπορεί να περιορίζει σημαντικά τις αρμοδιότητες των οργάνων της. Σε περίπτωση αμφιβολίας για το αν κάποια αρμοδιότητα τοπικού ή εθνικού συμφέροντος τη διαφορά επιλύει και στις δύο Χώρες το Συνταγματικό Δικαστήριο που αποφασίζει τελικά σε ποιον ανήκουν αμφισβητούμενες αρμοδιότητες. Η νομολογία του δικαστηρίου φαίνεται να ευνοεί το κεντρικό κράτος, και είναι προσηλωμένη στη συνταγματική διακήρυξη και κατοχύρωση της ενιαίας μορφής του. Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι ο χαρακτηρισμός ενός κράτους ως ενιαίου ή ομοσπονδιακού δεν είναι τόσο θέμα συνταγματικής κατανομής των αρμοδιοτήτων της αποκεντρωμένης διοίκησης ή της ευρείας τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά θέμα συνταγματικής βούλησης για κατοχύρωση του δικαιώματος αυτό-οργάνωσης του λαού σε τοπικό επίπεδο, εκχωρώντας ταυτόχρονα σε αυτόν και μέρος της εξουσίας του.

26. Βλ. Δ. Βεζανή, ό.π., σελ. 57 επ., Π. Παπαδάκη, ό.π., σ. 30 επ., Ράικο, ό.π., σ. 115 επ., G. Jelinek, ό.π., σ. 295 επ., Α. Kozlov, ό.π., σ. 135 επ., E. Küchenhoff, ό.π., σ. 822 επ.