

**ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

---

του : Προεδρείου

προς : τη Συνέλευση

---

Θέμα : **Η περιφερειακή και τοπική διάσταση στην Ευρώπη**

---

Επισυνάπτεται για τα μέλη της Συνέλευσης ένα έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την περιφερειακή και τοπική διάσταση στην Ευρώπη. Το έγγραφο αυτό θα χρησιμεύσει ως βάση των συζητήσεων που θα πραγματοποιηθούν κατά τη σύνοδο της ολομέλειας της Συνέλευσης στις 6 και 7 Φεβρουαρίου 2003.

---

**Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**

**I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

1. Το ανά χείρας σημείωμα εξετάζει τα θέματα που ενδέχεται να συζητηθούν κατά τη σύνοδο της ολομέλειας της 7ης Φεβρουαρίου, εκπονήθηκε δε βάσει των συμβολών που υποβλήθηκαν στη Συνέλευση<sup>1</sup>, των προτάσεων της Επιτροπής των Περιφερειών<sup>2</sup>, των ανταλλαγών απόψεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της Ομάδας Επαφής της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόεδρος κ. J.L. Dehaene και των συμβολών στο Φόρουμ, καθώς και των συζητήσεων που διεξάγονται στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων<sup>3</sup>.
2. Από τις πολυάριθμες προτάσεις που υποβλήθηκαν, αναφέρονται μόνον όσες αφορούν τις θεσμικές συζητήσεις της Συνέλευσης και σέβονται οπωσδήποτε το δικαίωμα των κρατών μελών να οργανώνουν τα ίδια τις εσωτερικές δομές τους<sup>4</sup>. Μεταξύ των τεθέντων θεμάτων, ορισμένα αφορούν όλους τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλα αναφέρονται στις περιφέρειες με νομοθετική αρμοδιότητα, και άλλα αφορούν μόνον την Επιτροπή των Περιφερειών.
3. Στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση, θα υπάρχουν σχεδόν 100.000 οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης των οποίων οι εκλεγμένες συνελεύσεις και τα εκτελεστικά όργανα διαθέτουν «το ουσιαστικό δικαίωμα και την ουσιαστική δυνατότητα να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται, στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας, υπ' ευθύνη τους και προς όφελος των πληθυσμών τους, ένα σημαντικό τμήμα των δημόσιων υποθέσεων»<sup>5</sup>. Ορισμένοι από αυτούς βαρύνουν ιδιαίτερα από οικονομική και δημογραφική άποψη. Σε πολλούς τομείς, όπως η οικονομική ανάπτυξη και η χωροταξία, το περιβάλλον, η προστασία των καταναλωτών, η ασφάλεια των τροφίμων,

---

<sup>1</sup> Πρβ. Bösch, Farnleitner, Kiljunen, Lamassoure, MacCormick, Speroni, Teufel, και συμβολές του PPE και του PSE, καθώς και λόγος του Προέδρου κ. Giscard d'Estaing στη Bruges.

<sup>2</sup> Γνώμη της ΕΤΠ για το «Ρόλο των περιφερειακών αρχών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα», (λόρδος Tope)

<sup>3</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 14.1.2003, με τίτλο «Ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.»

<sup>4</sup> Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει επανειλημμένα ότι τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας δεν είναι αρμόδια να αποφαινούνται για την κατανομή των εσωτερικών αρμοδιοτήτων των επιμέρους κρατών μελών.

<sup>5</sup> Πρβ. άρθρο 3 παράγραφος 1 του Ευρωπαϊκού Χάρτη τοπικής αυτονομίας (self government) του Συμβουλίου της Ευρώπης.

η υγεία, η απασχόληση, η καταπολέμηση της φτώχειας και του αποκλεισμού, οι περιφερειακές μεταφορές και οι αστικές συγκοινωνίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν, ανάλογα με τις εθνικές συνταγματικές ή νομοθετικές διατάξεις, νομοθετικές αρμοδιότητες ή διοικητικές, φορολογικές ή και δημοσιονομικές εξουσίες. Με το πολύπλοκο, πολυσχιδές και διαφοροποιημένο αυτό σύνολο αρμοδιοτήτων, οι σφαίρες της περιφερειακής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη συμβάλλουν στην εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας και των κοινοτικών πολιτικών.

4. Μολονότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν έπαψαν ποτέ να λαμβάνουν όλο και περισσότερο υπόψη τους στην πράξη την περιφερειακή και τοπική διάσταση (αυξανόμενη διεύρυνση της διαβούλευσης με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών, σύσταση της εταιρικής σχέσης για ορισμένες πολιτικές, ανάπτυξη της νομολογίας για το δικαίωμα προσφυγής), τίθεται το ερώτημα εάν δεν θα έπρεπε, όσον αφορά τα παρακάτω ζητήματα, να διατυπωθεί ανάλογα το Σύνταγμα, ώστε να προβληθεί περισσότερο η διάσταση αυτή.

Ο προβληματισμός αφορά τα εξής ζητήματα:

- το σεβασμό της ταυτότητας των κρατών μελών και της οργάνωσης των δημόσιων εξουσιών τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο
- τη διαβούλευση και την εταιρική σχέση
- το καθεστώς και τη λειτουργία της ΕΤΠ
- το δικαίωμα προσφυγής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στον κοινοτικό δικαστή.

## **II. ΘΕΣΗ ΚΑΙ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

### **Ρητή αναφορά στο Σύνταγμα**

5. Λόγω της αυξανόμενης αυτής θέσης που καταλαμβάνει η περιφερειακή και τοπική διάσταση στη ζωή της Ένωσης, πρέπει να εξεταστεί εάν θα ήταν σκόπιμο να αναγνωριστεί η πραγματικότητα αυτή στα πρώτα άρθρα του Συντάγματος.
- Ήδη, στο προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων διευκρινίζεται ότι η Ένωση συμβάλλει στη διαφύλαξη και στην ανάπτυξη των κοινών αξιών της, σεβόμενη «την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της και την οργάνωση της δημόσιας εξουσίας τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».

Λαμβανομένων υπόψη των διαφόρων προτάσεων που υποβλήθηκαν, είναι δυνατόν να αναρωτηθούμε εάν η διάταξη αυτή περί του σεβασμού της ταυτότητας των κρατών μελών και της οργάνωσης της δημόσιας εξουσίας τους κρίνεται επαρκής εάν παραμένει στο προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ή εάν θα έπρεπε να ενσωματωθεί στα πρώτα άρθρα του Συντάγματος. Για το λόγο αυτόν, στα συμπεράσματά της, η Ομάδα «Επικουρικές Αρμοδιότητες» είχε προτείνει να καταστούν διαφανέστερες οι διατάξεις του άρθρου 6 παράγραφος 3 της ΣΕΕ, σύμφωνα με τις οποίες η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, με τη διευκρίνιση ότι, στα ουσιώδη στοιχεία της εθνικής ταυτότητας, συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων, «οι θεμελιώδεις δομές και οι ουσιώδεις λειτουργίες ενός κράτους μέλους, ιδίως δε η πολιτική και συνταγματική δομή, συμπεριλαμβανομένης της αυτοδιοίκησης στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ...».

### **III. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΗΝ ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

6. Η συμμετοχή ορισμένων περιφερειών με νομοθετικές αρμοδιότητες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να είναι ιδιαίτερα έντονη: σύμφωνα με το άρθρο 203, πρώτο εδάφιο, της ΣΕΚ, «το Συμβούλιο απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους μέλους που αντιπροσωπεύει». Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε στο Μαστρίχτ για να δοθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να αντιπροσωπεύονται στο Συμβούλιο από περιφερειακούς υπουργούς. Κάθε κράτος μέλος καθορίζει πλέον, ανάλογα με την εσωτερική του συνταγματική τάξη, το άτομο που διαθέτει τα προσόντα για να το αντιπροσωπεύει. Βεβαίως, κάθε φορά που ένας υπουργός μιας περιφέρειας συμμετέχει στο Συμβούλιο, αντιπροσωπεύει το κεντρικό κράτος και όχι την περιφέρειά του. Τρία κράτη μέλη που λειτουργούν με ομοσπονδιακό σύστημα (Γερμανία, Βέλγιο και Αυστρία) έχουν εκδώσει νομικές πράξεις που επιτρέπουν στις ομόσπονδες οντότητες να συμμετέχουν στο Συμβούλιο. Άλλα αποκεντρωμένα κράτη εξασφαλίζουν τη συμμετοχή των περιφερειών τους με νομοθετική αρμοδιότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω εσωτερικής διαδικασίας που παρέχει στην κυβέρνηση τη δυνατότητα, στην περίπτωση που διακυβεύονται οι αρμοδιότητες των εν λόγω περιφερειών, να ζητά τη γνώμη τους πριν καθορίσει τη θέση που θα υποστηρίξει η κυβέρνηση στο Συμβούλιο της Ένωσης.

#### **Εταιρική σχέση και διαβουλεύσεις**

7. Εδώ και αρκετό χρόνο, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και ιδιαίτερα η Επιτροπή μελετούν, στο πλαίσιο της συζήτησης για τη διακυβέρνηση, τον καλύτερο τρόπο για τη συμμετοχή των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, αλλά και, ειδικότερα, των περιφερειακών και τοπικών συνομιλητών, στη διαμόρφωση και την εφαρμογή των πολιτικών. Η προβληματισμός αυτός στηρίζεται στην ευρεία πείρα που αποκτήθηκε από τις διαβουλεύσεις σε όλα τα επίπεδα.

8. Οι διαβουλεύσεις με τους περιφερειακούς και τοπικούς εταίρους διεξάγονται σε διάφορα επίπεδα:
- τα κράτη μέλη ενημερώνουν και διαβουλεύονται με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για τις κοινοτικές υποθέσεις με παντοειδείς διαδικασίες,
  - παρόμοιες διαβουλεύσεις διενεργούνται και μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών,
  - η Επιτροπή διοργανώνει τακτικά διαβουλεύσεις κατά την εκπόνηση των εν λόγω πολιτικών, εφόσον οι εξωτερικές αυτές διαβουλεύσεις συνιστούν μέρος της τελικής προετοιμασίας της πλειονότητας των δραστηριοτήτων της.
9. Η αρχή της εταιρικής σχέσης που ισχύει για την εφαρμογή των διαρθρωτικών ταμείων αποτελεί, εν προκειμένω, έναν πολύ ειδικό τρόπο συμμετοχής των περιφερειακών και τοπικών συνομιλητών. Πράγματι, το άρθρο 8 του γενικού κανονισμού των διαρθρωτικών ταμείων<sup>6</sup> ορίζει ότι η κοινοτική δράση εφαρμόζεται σε στενή συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής, του κράτους μέλους και των αρχών που ορίζονται από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Προφανώς, το άρθρο αυτό σέβεται την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη σύσταση «επιτροπών παρακολούθησης» οι οποίες συμμετέχουν στον προγραμματισμό των ενισχύσεων, καθώς και στην εφαρμογή και την αξιολόγηση των προγραμμάτων και των σχεδίων που συγχρηματοδοτούνται από την Ένωση. Οι εν λόγω επιτροπές παρακολούθησης είναι συχνά περιφερειακού επιπέδου και απαρτίζονται από τοπικές και περιφερειακές αρχές, αλλά και από εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων και των τομεακών συνομιλητών (π.χ. περιβαλλοντικών), επίσης σε περιφερειακό επίπεδο.
10. Τόσο η αρχή της εταιρικής σχέσης όσο και οι μηχανισμοί διαβουλεύσεων αποτελούν την εφαρμογή τεχνικών αποκεντρωμένης διακυβέρνησης, βασισμένων στην αντίληψη ότι ο βαθμός κατά τον οποίο μια πολιτική γίνεται αποδεκτή από τους αποδέκτες τους, και κατά συνέπεια η αποτελεσματικότητά της, συνδέεται άμεσα με την συμμετοχή των ίδιων στη διαμόρφωσή της. Επιτρέπουν επίσης να ληφθούν υπόψη οι τοπικές ιδιαιτερότητες κατά την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών.

---

<sup>6</sup> Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου.

11. Στις τελευταίες εργασίες της σχετικά με τη διακυβέρνηση, η Επιτροπή προτείνει να διευρυνθούν οι τεχνικές αυτού του τύπου προκειμένου να διευκολυνθεί η εφαρμογή ορισμένων κοινοτικών πολιτικών, λαμβανομένης υπόψη της ποικιλομορφίας της περιφερειακής και τοπικής πραγματικότητας<sup>7</sup>. Όσον αφορά τις διαβουλεύσεις, η Επιτροπή, η οποία δημοσίευσε στις 11 του περασμένου Δεκεμβρίου ανακοίνωση με τίτλο «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου» ανακοίνωσε ότι θα γνωστοποιήσει το Φεβρουάριο του 2003 τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες των διαβουλεύσεων που προτείνει για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.
12. Κατά τη συζήτηση σχετικά με τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, οι οργανισμοί περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης ζήτησαν τη διοργάνωση συστηματικότερου διάλογου με τις ενώσεις εκπροσώπων τους. Συγχρόνως, λαμβάνοντας υπόψη την πείρα από την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων, η Επιτροπή των Περιφερειών, καθώς και οι βασικές ενώσεις των περιφερειών και των τοπικών αρχών διεκδίκησαν τη χρήση της τεχνικής της εταιρικής σχέσης για την εφαρμογή άλλων κοινοτικών πολιτικών.
13. Τέλος, δύο ομάδες εργασίας της Συνέλευσης, οι ομάδες για την επικουρικότητα και για την απλούστευση, διατύπωσαν προτάσεις σχετικά με τις διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η ομάδα «απλούστευση», ιδιαίτερα, έκρινε ότι οι διαβουλεύσεις με τους οργανισμούς περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης σε πρώιμη φάση της ευρωπαϊκής της νομοθετικής διαδικασίας θα αποτελέσει παράγοντα βελτίωσης της ποιότητας της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η ομάδα εργασίας «επικουρικότητα», από τη μεριά της, εκτίμησε ότι η αρχή της επικουρικότητας θα εφαρμόζεται καλύτερα στο βαθμό που θα λαμβάνεται υπόψη σε πρώιμο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας. Εξέφρασε δε την άποψη ότι έργο της Επιτροπής είναι να διαβουλεύεται, το συντομότερο δυνατόν, με όλους τους φορείς, και ιδιαίτερα με τους οργανισμούς τοπικής περιφερειακής διοίκησης και αυτοδιοίκησης, οι οποίοι ενδέχεται να επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από τη σχεδιαζόμενη ή ήδη εκπονούμενη νομοθετική πράξη. Όσο για το «δελτίο επικουρικότητας» που συνοδεύει κάθε νομοθετική πρόταση, θα πρέπει, κατά την άποψη της ομάδας, «να περιέχει στοιχεία εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της αρχής καθώς και των συνεπειών, εφόσον πρόκειται για οδηγία, στις ρυθμίσεις που θα εφαρμοσθούν από τα κράτη μέλη (σε εθνικό ή άλλο επίπεδο)».

---

<sup>7</sup> «Ένα πλαίσιο για τις τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις μεταξύ της Ένωσης, των κρατών και των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης» COM (2002) 709 final.

#### IV. Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

14. Η Συνθήκη της Ένωσης (άρθρο 263 ΣΕΚ) θέσπισε «επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα». Το Συμβούλιο (με ειδική πλειοψηφία μετά από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας) διορίζει τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών κατόπιν προτάσεως των αντιστοίχων κυβερνήσεων. Από τη δημιουργία της, μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της εν λόγω Επιτροπής υπήρξε η αντιπροσώπευση όλου του πλούτου και της ποικιλίας της περιφερειακής και της τοπικής πραγματικότητας που υπάρχει στην Ένωση. Πράγματι, η σύνθεσή της χαρακτηρίζεται από μεγάλη ετερογένεια: μολονότι αποκαλείται «Επιτροπή των Περιφερειών», ορισμένα κράτη μέλη δεν διαθέτουν αυτό το περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης ενώ σε άλλα κράτη το περιφερειακό επίπεδο διαθέτει νομοθετικές εξουσίες του αυτού επιπέδου με το κεντρικό κράτος.
15. Στην πράξη, η Επιτροπή των Περιφερειών απαρτίζεται αφενός από εκπροσώπους σε περιφερειακό επίπεδο και αφετέρου από εκπροσώπους σε τοπικό επίπεδο και τούτο για όλα τα κράτη μέλη ανεξάρτητα από την πολιτικο - εδαφική τους δομή. Ωστόσο, αληθεύει επίσης ότι σε ορισμένα ομοσπονδιακά ή με έντονα περιφερειακή δομή κράτη μέλη (Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο και Ισπανία) όλες οι περιφερειακές οντότητες είναι μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, ενώ η εκπροσώπηση του τοπικού επιπέδου είναι οριακή. Εξάλλου, μολονότι στην περίπτωση των κρατών αυτών εκπροσωπείται το σύνολο της επικράτειας, στα άλλα κράτη η εθνική αντιπροσωπεία απαρτίζεται από δειγματοληπτική εκπροσώπηση των διαφόρων εδαφικών επιπέδων.
16. Η σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών δεν αντικατοπτρίζει τις δημογραφικές πραγματικότητες των κρατών μελών. Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 263 της ΣΕΚ ορίζει τον αριθμό των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών κατά κράτος. Ο λόγος του αριθμού μελών της Επιτροπής των Περιφερειών προς τον πληθυσμό του κράτους μέλους ποικίλει σημαντικά.<sup>8</sup> Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν εισήγαγε καμία αλλαγή ως προς αυτό και πρόσθεσε μέλη για τα νέα κράτη ακολουθώντας την αναλογία που ισχύει σήμερα. Αφετέρου, η προαναφερόμενη Συνθήκη ορίζει πλέον ότι τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών πρέπει να έχουν λάβει εκλογική εντολή στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της περιφερειακής διοίκησης, ή να είναι πολιτικά υπόλογα ενώπιον εκλεγμένης συνέλευσης.
17. Όσον αφορά τα καθήκοντα της Επιτροπής των Περιφερειών, η εν λόγω Επιτροπή συμμετέχει στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων υπό συμβουλευτική ιδιότητα. Η γνώμη της είναι απαραίτητη (μολονότι δεν είναι δεσμευτική) στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που

<sup>8</sup> Λόγου χάρι, στην περίπτωση της Γερμανίας ο λόγος αυτός είναι 3.418.000 ενώ ο αντίστοιχος λόγος του Λουξεμβούργου είναι 71.500 και ο λόγος της Ιταλίας είναι 2.400.500.

αναφέρονται στη Συνθήκη: κοινή πολιτική στον τομέα των μεταφορών, απασχόληση, κοινωνική πολιτική, εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση, δημόσια υγεία, διευρωπαϊκά δίκτυα, οικονομική και κοινωνική συνοχή, και περιβάλλον. Αλλά, τόσο η Επιτροπή και το Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο μπορούν να ζητούν τη γνώμη της όσον αφορά άλλα θέματα και η ίδια η Επιτροπή των Περιφερειών μπορεί να αποφασίζει να γνωμοδοτεί όταν απαιτείται η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

18. Η Επιτροπή των Περιφερειών ζήτησε να ενισχυθούν οι συμβουλευτικές της εξουσίες ιδίως επιβάλλοντας την υποχρέωση στην Επιτροπή και το Συμβούλιο να αιτιολογούν την απόφασή τους να μην ακολουθήσουν τις γνώμες της. Διεκδίκησε επίσης το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου όσον αφορά την υπεράσπιση των ιδιαίτερων της προνομίων. Είναι σκόπιμο να γίνει διάκριση μεταξύ της προσφυγής αυτής<sup>9</sup> και της προσφυγής για μη τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, που αποτέλεσε το αντικείμενο προτάσεων της Ομάδας «Επικουρικότητα» που αναφέρονται στην παράγραφο 20 παρακάτω.
19. Ως εκπρόσωπος των περιφερειακών και τοπικών συμφερόντων και απόψεων στο οικοδόμημα της Ένωσης, η Επιτροπή των Περιφερειών δικαιολόγησε τις θεσμικές της διεκδικήσεις προβάλλοντας την ανάγκη καλύτερης εκπροσώπησης των περιφερειακών και τοπικών συμφερόντων. Αντιθέτως, άλλοι παρατήρησαν ότι προκειμένου να αναλάβει η Επιτροπή των Περιφερειών νέες εξουσίες, απαιτείται μια βαθιά αλλαγή της ίδιας της φύσης της σύνθεσής της. Σύμφωνα με τις ίδιες γνώμες, ενώ η ετερογένειά της δεν παρακωλύει την άσκηση των σημερινών συμβουλευτικών της καθηκόντων, θα αποτελούσε εμπόδιο στην άσκηση διευρυνμένων αρμοδιοτήτων. Αφετέρου, η ίδια η Επιτροπή των Περιφερειών δήλωσε ότι θα επιθυμούσε να αντικατοπτρίζει καλύτερα την ποικιλομορφία της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης εξασφαλίζοντας μια καλύτερη ισορροπία της περιφερειακής και τοπικής εκπροσώπησης στη σύνθεση των εθνικών αντιπροσωπειών.
20. Τέλος, είναι σκόπιμο να υπενθυμισθεί ότι η Ομάδα «Επικουρικότητα», στο πλαίσιο των εργασιών της, συζήτησε δια μακρών τη θέση που πρέπει να δοθεί στην Επιτροπή των Περιφερειών για την καλύτερη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Η Ομάδα, ιδίως αφού άκουσε τους εκπροσώπους της Επιτροπής των Περιφερειών, οι οποίοι είναι παρατηρητές στη Συνέλευση, συμφώνησε προκειμένου να δοθεί στην Επιτροπή των Περιφερειών το δικαίωμα να προσφεύγει στο Δικαστήριο για την παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας. Η προσφυγή αυτή θα αφορά τις προτάσεις που έχουν υποβληθεί στην Επιτροπή των Περιφερειών προκειμένου να γνωμοδοτήσει και για τις οποίες η εν λόγω Επιτροπή διατύπωσε, στη γνώμη της, αντιρρήσεις όσον αφορά την τήρηση της επικουρικότητας.

<sup>9</sup> Το δικαίωμα αυτό θα επέτρεπε, λόγου χάρι, στην Επιτροπή των Περιφερειών να ζητά την ακύρωση, λόγω παράβασης ουσιαστικής διαδικαστικής απαίτησης, μιας πράξης που έχει εκδοθεί χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με την Επιτροπή των Περιφερειών σε έναν τομέα όπου η διαβούλευση αυτή είναι υποχρεωτική.



## V. ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΜΕ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

21. Πέραν της συμμετοχής, σε ορισμένες περιπτώσεις, στις εργασίες του Συμβουλίου, οι περιφέρειες που διαθέτουν νομοθετική εξουσία πρέπει, ακριβώς λόγω των αρμοδιοτήτων τους, να προβαίνουν στη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου. Ωστόσο, ενώ αυτές οι υποχρεώσεις μεταφοράς των οδηγιών μπορεί, στα ομοσπονδιακά κράτη, να απαιτούν νομοθετική δράση στο επίπεδο των περιφερειών μάλλον παρά στο επίπεδο του ιδίου του ομοσπονδιακού κράτους, αυτό δεν είχε μέχρι στιγμής καμία επίπτωση στις νομικές σχέσεις που υφίστανται μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών. Έτσι, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι, μολονότι *όλες* οι αρχές, κεντρικές ή περιφερειακές, των κρατών μελών πρέπει να διασφαλίζουν την τήρηση του κοινοτικού δικαίου στην αντίστοιχη σφαίρα αρμοδιοτήτων τους, τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας δεν είναι αρμόδια να αποφανθούν όσον αφορά την κατανομή των εσωτερικών αρμοδιοτήτων σε κάθε κράτος μέλος. Κατά συνέπεια, μια διαδικασία παράβασης της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 226 ΣΕΚ δεν μπορεί να κινηθεί παρά μόνον κατά της κυβέρνησης του οικείου κράτους μέλους, ακόμη και αν η παράβαση προκύπτει από ενέργεια ή παράληψη από μέρους περιφέρειας· το κράτος μέλος, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, δεν μπορεί να επικαλεσθεί διατάξεις σχετικές με την εσωτερική κατανομή εξουσιών για να αιτιολογήσει την παράβαση.<sup>10</sup>
22. Διατυπώθηκαν αιτήματα προκειμένου να καθιερωθεί ένα ειδικό δικαίωμα προσφυγής των περιφερειών οι οποίες κρίνουν ότι μια πράξη της Ένωσης θίγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οποίων απολάβουν δυνάμει του συνταγματικού τους δικαίου.
23. Σήμερα, οι περιφερειακές οντότητες μπορούν να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου μόνον δυνάμει του άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ ως «νομικά πρόσωπα» υπό τους όρους που ισχύουν για κάθε ιδιώτη, δηλαδή είτε εάν είναι αποδέκτες της επίδικης πράξης είτε εάν η πράξη αυτή τις αφορά άμεσα και σε ατομικό επίπεδο. Κατά πάγια νομολογία του Πρωτοδικείου<sup>11</sup> γίνονται αποδεκτές προσφυγές των περιφερειών σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, δηλαδή κατά αποφάσεων της Επιτροπής όσον αφορά κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες απαγορεύουν τη χορήγηση ενισχύσεων από τις περιφέρειες αυτές. Ακόμη και αν μια τέτοια απόφαση απαγόρευσης απευθύνεται στο κράτος μέλος και όχι στην περιφέρεια, η νομολογία κρίνει ότι η απόφαση αυτή θίγει την ενδιαφερόμενη περιφερειακή

<sup>10</sup> Πρβ. C-227/85 – 230/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλ. 1988, I· C-211/91 Επιτροπή κατά Βελγίου, 1992, I-6757 C-95/97, Συλλ. 1997, I-1787.

<sup>11</sup> T-214/95, Vlaams Gewest κατά Επιτροπής, Συλλ. 1998, II-717· T-609/97, Regione Puglia κατά Επιτροπής, Συλλ. 1998, II-4051· Freistaat Sachsen κατά Επιτροπής, Συλλ. 1999, II-3663.

οντότητα «εφόσον την εμποδίζει να ασκήσει άμεσα κατά το δοκούν τις αρμοδιότητές της».

Εξάλλου, ο κοινοτικός δικαστής επεσήμανε στις υποθέσεις αυτές ότι η αιτούσα περιφερειακή αρχή έχει σαφώς ίδιο συμφέρον, το οποίο δεν περιλαμβάνεται στο συμφέρον του κράτους μέλος στο οποίο ανήκει, «εφόσον η περιφερειακή αυτή αρχή έχει ίδια δικαιώματα και συμφέροντα, δεδομένου ότι οι ενισχύσεις τις οποίες αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστούν μέτρα ληφθέντα στο πλαίσιο της νομοθετικής οικονομικής αυτονομίας που διαθέτει και η οποία πηγάζει απ' ευθείας από το σύνταγμα του οικείου κράτους μέλους». Αντιθέτως, η προσφυγή μιας περιφέρειας είναι απαράδεκτη εάν η περιφέρεια αυτή δεν μπορεί να επικαλεσθεί το δικαίωμα άσκησης ιδίων αρμοδιοτήτων, αλλά μόνον τις κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις της προσβαλλόμενης πράξης στο έδαφός της.<sup>12</sup>

24. Ωστόσο είναι αμφίβολο εάν η ισχύουσα νομολογία μπορεί να μεταφερθεί κατά την έννοια ότι μια περιφέρεια με νομοθετική εξουσία θα ήταν παραδεκτή, δυνάμει του άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, για να προσβάλει τη νομιμότητα μιας οδηγίας (ή, μελλοντικά: νόμου-πλαισίου) την οποία θα πρέπει να μεταφέρει στη νομοθεσία της, σύμφωνα με το συνταγματικό δίκαιο του κράτους μέλους, και που, επομένως, θα επηρέαζε «την άσκηση κατά το δοκούν των αρμοδιοτήτων της». Στην περίπτωση αυτή, η δυσκολία έγκειται στην απαίτηση «να την αφορά ατομικά» (άρθρο 230 παρ. 4 της ΣΕΚ), γιατί ο όρος αυτός ερμηνεύεται κατά τρόπο περιοριστικό σύμφωνα με τη νομολογία «Plaumann », η οποία επιβεβαιώθηκε πρόσφατα από το Δικαστήριο<sup>13</sup>. Εξάλλου, αυτό το σκεπτικό αναφέρθηκε ήδη στο πλαίσιο της Συνέλευσης.<sup>14</sup>
25. Υπενθυμίζεται ότι η Ομάδα «Επικουρικότητα» δεν επέλεξε να χορηγήσει δικαίωμα προσφυγής για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας στις περιφέρειες οι οποίες στο πλαίσιο της εθνικής θεσμικής οργάνωσης, διαθέτουν νομοθετικές δυνατότητες.

<sup>12</sup> T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria κατά Συμβουλίου, Συλλ. 1998, II-2271· Freistaat Sachsen κατά Επιτροπής, Συλλ. 1999, II-3663, αιτιολογική σκέψη 87.

<sup>13</sup> Η νομολογία αυτή δέχεται μόνον κατ' εξαίρεση την προσφυγή ιδιώτη κατά πράξεων γενικής εμβέλειας, ακόμη και αν αυτές έχουν άμεσες συνέπειες γι' αυτόν, όταν θίγονται «λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τον χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τους εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη αποφάσεως.» Πρβ. απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2002 στην υπόθεση C-50/00 P, UPA που επιβεβαιώνει την απόφαση Palumann, υποθ. 25/62, συλλ. 197, κατά προτάσεων μεταστροφής του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση αυτή και του Πρωτοδικείου στην απόφαση της 3ης Μαΐου 2002 T-177/01, Jégo-Quéré.

<sup>14</sup> Βλέπε ιδίως την τελική έκθεση της Ομάδας Εργασίας II, CONV 354/02, σσ. 15-16, με αναφορές σε πολλές σχετικές συμβολές μελών της Συνέλευσης.

## VI. ΣΗΜΕΙΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

- 1) Είναι σκόπιμο να προβλεφθεί, στα πρώτα άρθρα του Συντάγματος, μια αναφορά των οργανισμών περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης; Εάν ναι, τι είδους αναφορά; Η παραπομπή στο Χάρτη είναι, κατά τη γνώμη σας, επαρκής;
- 2) Οι προτάσεις για τις διαβουλεύσεις και την εταιρική σχέση με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσαν να εισαχθούν, αφενός μεν, στον Τίτλο VI του σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης ο οποίος αφορά τη δημοκρατική ζωή της Ένωσης, και, αφετέρου, στις διατάξεις περί επικουρικότητας;
- 3) Όσον αφορά την Επιτροπή των Περιφερειών :
  - πρέπει να επανεξεταστεί η σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών ώστε να πλησιάσει περισσότερο τις δημογραφικές και εδαφικές πραγματικότητες της Ένωσης;
  - παρά τη γενική υποχρέωση των θεσμικών οργάνων να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους, είναι σκόπιμο να προβλεφθεί υποχρέωση της Επιτροπής και του Συμβουλίου να αιτιολογούν την απόφασή τους να μην ακολουθούν τις γνώμες της;
  - είναι δυνατόν να εγγραφεί στη συνταγματική συνθήκη το δικαίωμα προσφυγής της Επιτροπής των Περιφερειών ενώπιον του Δικαστηρίου όσον αφορά την υπεράσπιση των προνομίων της;
- 4) Θα ήταν σκόπιμο να αναφέρονται ρητά οι περιφέρειες στο άρθρο 230 παράγραφος 4 της ΣΕΚ; Θα ήταν δυνατόν να εξεταστεί το ενδεχόμενο να ρυθμιστεί το θέμα με την αποδοχή των εισηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στην έκθεση της Ομάδας II, δηλαδή να διευρυνθεί το δικαίωμα προσφυγής των φυσικών και νομικών προσώπων, το οποίο αναφέρεται στο άρθρο αυτό, για τις πράξεις γενικής εμβέλειας που εφαρμόζονται άμεσα στους ενδιαφερόμενους ιδιώτες;

=====