

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Του κ. Δονάτου Παπαγιάννη
Λέκτορα Παντείου Παν/μου

1. Εισαγωγή

Η σημασία και ο ρόλος των υποδιαρέσεων ενός κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κρατίδια, περιφέρειες, τοπική αυτοδιοίκηση) ιδίως σε ό,τι αφορά την οικονομική και γενικά τη δημοσιονομική διάσταση της συμβολής τους σε κοινοτικό επίπεδο, υπήρξε πάντα ενδιαφέρουσα¹. Εκείνο που έλειπε, αλλά και συνεχίζει να λείπει σε μεγάλο βαθμό, είναι η συμμετοχή αυτών των υποδιαρέσεων στη διαδικασία έκδοσης των διαφόρων κοινοτικών πράξεων².

Οι ιδρυτικές συνθήκες στη δεκαετία του 1950 δεν προέβλεπαν οιαδήποτε συμμετοχή αυτών των οργανωτικών μορφωμάτων στο κοινοτικό γίγνεσθαι με αποτέλεσμα, η δυναμική επέκταση των κοινοτικών δραστηριοτήτων σε τομείς που εγγίζουν αρμοδιότητες των κρατιδίων, των περιφερειών ή της τοπικής αυτοδιοίκησης να προκαλεί αντίστοιχες κεντρομόλες και κεντροφύγες τάσεις στα κράτη μέλη της Ένωσης. Πάντως, είτε ως άμυνα στον κοινοτικό επεκτατισμό³, είτε ως προσπάθεια ανάδειξης της ταυτότητάς τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είτε τέλος ως προσπάθεια άντλησης οικονομικής κυρίως βοήθειας από τα κοινοτικά ταμεία⁴, οι υποδιαρέσεις αυτές κάνουν την εμφάνισή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο και αναζητούν τη θεσμική τους κατοχύρωση.

Κατά τη δεκαετία του 1980 παρατηρούνται τα πρώτα ουσιαστικά αλλά δειλά βήματα για τη μετατροπή των κρατιδίων, των περιφερειών και της τοπικής αυτοδιοίκησης

1. *Les collectivités locales dans l' Europe des douze: une puissance économique et financière, Revue française d' administration publique, 1991, 515.*

2. *Spannowsky, Der Einfluß europäischer Rechtsentwicklungen auf den kommunalen Handlungsrahmen, DVBL 1991, 1120.*

3. *Fuhrmann - Mittelmeyer, Die deutschen Länder im Prozeß der Europäischen Einigung 1991, W. Graf Vitzthum, Der Föderalismus in der Europäischen und internationalen Einbindung der Staaten, AöR Bd. 115 (1990), 287.*

4. *Χλέπα, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση, ΤοΣ 1993, 97. Παπαβασιλείου, Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, Επιθ. Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, 1993, 332.*

σης από απλών θεατών σε συμμετόχους, «σε acteurs» στην κοινοτική σκηνή⁵. Οι πρώτες κινήσεις πραγματοποιούνται τόσο σε εθνικό⁶ όσο και σε κοινοτικό επίπεδο.

Σε κοινοτικό επίπεδο τα πρώτα βήματα επιχειρήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο με ψήφισμα του το 1984⁷ και το 1988⁸ άνοιξε το δρόμο για μια διεξοδική συζήτηση σχετικά με το ρόλο των περιφερειών στην οικοδόμηση μίας δημοκρατικής Ευρώπης και ψήφισε τον «Κοινοτικό Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης»⁹. Βεβαίως το κείμενο του Κοινοτικού Χάρτη δεν υπήρξε σε κανένα σημείο του δεσμευτικό και αποτελούσε ένα ευχολόγιο» προς τα κράτη μέλη. Παρά ταύτα η όποια σημασία του εντοπίζεται στην ανάδειξη του προβλήματος και στην δημιουργία της αναγκαίας «συνείδησης» στους λαούς των κρατών μελών.

Το επόμενο βήμα επιχειρήθηκε από την Επιτροπή, η οποία συνέστησε συμβουλευτική επιτροπή με την ονομασία «Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης»¹⁰ το οποίο απαρτιζόταν από 42 μέλη που κατείχαν αιρετό αξίωμα σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και διορίζονταν σε προσωπική βάση με κριτήριο τις ειδικές γνώσεις και την πείρα που διέθεταν σε προβλήματα των περιφερειών και των κοινοτήτων¹¹.

Παράλληλα προς τις παραπάνω ενέργειες, σε κοινοτικό επίπεδο, κινήθηκαν και ορισμένες περιφέρειες των κρατών μελών ανάμεσα στις οποίες όλες οι γερμανικές Länder και ίδρυσαν στις Βρυξέλες με δική τους ευθύνη «γραφείο περιφερειών»¹² με στόχο τη διαρκή ενημέρωσή τους για τα τεκταινόμενα στην Κοινότητα και ιδιαίτερα τη δημιουργία επαφών με την Επιτροπή, όταν συζητούνται εκεί θέματα περιφερειακού ενδιαφέροντος.

Η σύγκλιση της διακυβερνητικής διάσκεψης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, έδωσε το έναυσμα στις περιφέρειες της Ευρώπης για να διεκδικήσουν αποφασιστικά τη συμμετοχή τους στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ομοσπονδιοποίησης. Ήδη, στο συνέδριο του Μονάχου για την «Ευρώπη των περιφερειών» ζητείται η άμεση συμμετοχή των περιφερειών στη διαδικασία έκδοσης των κοινοτικών αποφάσεων¹³. «Ευήκοον ους» φάνηκε όμως πως υπήρχε μόνο στο Κοινοβούλιο και στην Επιτροπή¹⁴.

5. *Thalman, Regionen. Staatsrechtliches Niemandsland für die EG, EG - Magazin 5/1990, 20, Petersen, Zur Regionen im künftigen Europa, DÖV 1991, 278, Schütz, Bund Länder und EG, Der Staat 1991, 201, Vitzthum, Der Föderalismus. op. n. 281.*

6. Σε εθνικό επίπεδο οι πλέον αξιόλογες προσπάθειες επιχειρήθηκαν σε ομοσπονδιακά κράτη μέλη της Ένωσης και επεδίωκαν κυρίως τη συμμετοχή των περιφερειών στην εκπροσώπηση ενώπιον του Συμβουλίου Υπουργών. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το αρθ. 2 του γερμανικού νόμου-για την επικύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, Βλ. *Σχετικά Grabitz, Die deutschen Länder in der Gemeinschaft - Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Grundgesetzes, EuR 1987, 310.*

7. *EE 1984, C 127/240.*

8. *EE 1988, C 326/289.*

9. *EE 1988, C 326/296.*

10. *EE 1988, L 247/23.*

11. Το γνωμοδοτικό αυτό συμβούλιο αποτέλεσε τον πρόδρομο της Επιτροπής των Περιφερειών, μετά την ίδρυση της οποίας καταργήθηκε με απόφαση της Επιτροπής (*EE 1994, L 103/28*).

12. *Borchman, Verbindungsbüros der Bundesländer bei der EG - Berechtigte Interessenvertreter oder Nebenaußenpolitik? NVwZ 1998, 218, Strohmeier, Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Errichtung von Länderbüros in Brüssel, DÖV 1988, 633.*

13. *Bayerisches Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, Euro - Aktuell. Nr. 9/1990, 8, Knemeyer, Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation, DVBL 1990, 453.*

14. Βλ. Π.χ. απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 11.7.1990.

Τελικά, ύστερα από επίπονες, προσπάθειες και πιέσεις από γερμανικής κυρίως πλευράς, προτείνεται η ίδρυση μίας Επιτροπής των Περιφερειών, κατά το πρότυπο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ). Η τελική λύση αποτελεί ένα συμβιβασμό μεταξύ της άποψης των ομοσπονδιακά δομημένων κρατών μελών και της άποψης των υπολοίπων κρατών μελών, που δεν έδειχναν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη συγκεκριμένη Επιτροπή.

2. Η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, προστέθηκε τελικά στα άρθρ. 193 επ. ΣυνθΕΚ ένα ακόμη πολυπληθές συμβουλευτικό όργανο στον κοινοτικό μηχανισμό.

Με τη δημιουργία της Επιτροπής Περιφερειών σκοπήθηκε ο σχηματισμός ενός τρίτου επιπέδου (σε εμβρυακή οπωσδήποτε μορφή στο κοινοτικό οικοδόμημα, όπου δίπλα στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Κοινότητα και στο κράτος μέλος, εμφανίζονται με αξιώσεις δυναμικής συμμετοχής οι Περιφέρειες και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, σε μια προσπάθεια παράκαμψης (:) του δευτέρου επιπέδου δηλ. του κράτους μέλους), εγχείρημα προφανώς πρωτόγνωρο σε διεθνή οργανισμό.

Βέβαιο είναι πάντως, ότι με τη δημιουργία της εν λόγω Επιτροπής, προσεγγίζεται και ο γενικός στόχος του προοιμίου της Συνθήκης του Μάαστριχτ, για τη συνέχιση της πορείας «προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας».

3. Η σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών

Κατά το αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ «Συνιστάται επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, καλούμενη στο εξής «Επιτροπή των Περιφερειών» η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα».

Η Επιτροπή των Περιφερειών¹⁵ όπως αυτή προβλέπεται στο συγκεκριμένο άρθρο, αποτελεί ένα αντιπροσωπευτικό, επικουρικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διαφέρει κυρίως από την ΟΚΕ, στο ότι σ' αυτήν δεν εκπροσωπούνται ομάδες συμφερόντων, αλλά εκπρόσωποι των περιφερειακών οργανισμών των κρατών μελών.

Κατά την παρ. 2 του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ, ο αριθμός των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών κατανέμεται στα κράτη μέλη ως εξής: Αυστρία 12, Βέλγιο 12, Δανία 9, Γερμανία 24, Ελλάδα 12, Ισπανία 21, Γαλλία 24, Ιρλανδία 9, Ιταλία 24, Λουξεμβούργο 6, Κάτω Χώρες 12, Πορτογαλία 12, Ηνωμένο Βασίλειο 24, Σουηδία 12, Φιλανδία 9, σύνολο 222.

15. Βλ. Σχεπικά Knemeyer/Heberlein, *Der Ausschuß der Regionen - Ein Ansatz zur Einbindung der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften in eine entstehende Europäische Union*, στο Knemeyer (Hrsg) *Europa der Regionen - Europa der Kommunen* 1994, 89, Hoppe/Schultz, *Der Ausschuß der Regionen*, στο Borkenhagen/Brunns - Klöss/Memmingfr/Stein (Hrsg) *Die deutschen Länder in Europa* 1992, 26, Tomuschat, *Der Ausschuß der Regionen als Verfassungsorgan der Europäischen Gemeinschaft*, στο Tomuschat (Hrsg) *Mitspache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen*, *Bonner Schriften zur Intergration Europas*, Band 2 Bonn 1995, 9. Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση Τομ. Α', Γ', έκδ. 1996, σ.57 επ. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ Τ. 7/1997, σ. 8 επόμ.*

4. Ο διορισμός των μελών της ΕτΠ

Τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και ισάριθμοι αναπληρωτές, διορίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο μετά από προτάσεις των οικείων κρατών μελών για 4 έτη. Η θητεία μπορεί να ανανεωθεί (αρθ. 198. παργ. 3 ΣυνθΕΚ).

Σχετικά με την σύνθεση της ΕτΠ ανακύπτουν κάποια κρίσιμα ερωτήματα, στα οποία δεν παρέχεται σαφής απάντηση από τη διάταξη του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ.

Εν πρώτοις ανακύπτει το ερώτημα σε ποία αναλογία κατανέμονται οι αντιπρόσωποι μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης ενός κράτους μέλους της Ένωσης.

Κατά την παργ. 3 αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ, τα μέλη της Επιτροπής «διορίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο, μετά από προτάσεις των οικείων κρατών μελών». Στο βαθμό που η διάταξη της Συνθήκης σιωπά και δεν επιχειρεί ουδεμία διάκριση, ανακύπτει ένα πρώτο ερώτημα ως προς τη δυνατότητα των κρατών μελών της Ένωσης να κατανείμουν κυριαρχικά τον αριθμό που τους αναλογεί μεταξύ περιφέρειας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁶.

Είναι προφανές ότι σε κράτος μέλος όπου δεν υπάρχουν περιφέρειες (π.χ. Λουξεμβούργο)¹⁷, τότε ο αριθμός των αντιπροσώπων της ΕτΠ που αναλογεί στο συγκεκριμένο κράτος μέλος θα πρέπει να επιλεγεί από τους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁸, αλλά και το αντίστροφο, εάν δεν υπάρχουν ΟΤΑ (π.χ. Ιρλανδία) μόνο από την περιφέρεια.

Εάν όμως σε κράτος μέλος υπάρχουν και περιφερειακές διοικήσεις και ΟΤΑ, παραβιάζει το κράτος μέλος τη διατάξη του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ εάν προτείνει αντιπροσώπους μόνο από τις περιφέρειες ή μόνο από τους ΟΤΑ; Πως πρέπει τελικά να επιλέγονται οι αντιπρόσωποι; σωρευτικά, εναλλακτικά ή μήπως - επειδή η επιτροπή είναι επιτροπή των «Περιφερειών»¹⁹ - οι αντιπρόσωποι των ΟΤΑ πρέπει να επιλέγονται μόνο επικουρικά, μόνο δηλ. εάν δεν υπάρχουν περιφερειακές διοικήσεις;

Οι περιφερειακές διοικήσεις και ιδιαίτερα οι γερμανικές Länder ισχυρίζονται ότι μόνο αυτές πρέπει να εκπροσωπούνται στην ΕτΠ, αφού αυτές είναι εκ των πραγμάτων εκπρόσωποι και των συμφερόντων των ΟΤΑ. Η περιφέρεια ενσωματώνει και την Τοπική Αυτοδιοίκηση²⁰.

16. Στη Γερμανία π.χ. η διαμάχη μεταξύ των Länder και των ΟΤΑ για την κατανομή των 24 εδρών που ανήκουν στη Γερμανία προσέλαβε μεγάλες διαστάσεις βλ. Π.χ. Heberlein, Maastricht - Ein Erfolg für die kommunale Selbstverwaltung? DVBL 1994, 1214.

17. Γεωργίου, *Προς μία Ευρώπη των Περιφερειών: μύθος ή πραγματικότητα; Τοπ. Αυτοδιοίκηση 1993*, 50 όπου και πίνακας περιφερειών στην Κοινότητα και διάκριση των κρατών μελών της Ένωσης σε τρεις ομάδες αναφορικά με το βαθμό αποκέντρωσης. Στην πρώτη ομάδα περιλαμβάνονται κράτη μέλη με υψηλό βαθμό αποκέντρωσης (π.χ. Γερμανία, Βέλγιο), κράτη μέλη με αρκετά ως περιορισμένη αποκέντρωση (π.χ. Γαλλία, Ολλανδία, Ελλάδα, Ισπανία) και κράτη μέλη με περιορισμένη ή ανύπαρκτη αποκέντρωση (π.χ. Δανία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο).

18. Wuermeling, *Das Ende der «Länderblindheit»: Der Ausschuss der Regionen nach dem neuen EG - Vertrag*, EuR 1993, 1996.

19. Böhm, *Europa der Regionen - Bausteine einer Europäischen Union*, στο Knemeyer *Europa der Regionen...* οπ.π. σελ. 101.

20. Goppel, *Regionalausschuss ein Erfolg für Bayern*, Bayer. Staatszeitung της 29.5.1992, 1. Εναντίον αυτής της άποψης και υπέρ της συμμετοχής των ΟΤΑ Hoffsculte, *Lokale und Regionale Selbstverwaltung nach Maastricht*, der Landkreis 1992, 120, Seele, *Europa der Regionen - ein Holzweg? der Landkreis 1992*, 364.

Η πρακτική των κρατών μελών στο σημείο αυτό δεν είναι ομοιόμοφη. Έτσι, για παράδειγμα, η Ελλάδα προτείνει τα 12 μέλη που της ανήκουν για διορισμό στην ΕτΠ να προέρχονται μόνο από Δήμους με ισάριθμους αναπληρωτές και με εκπροσώπηση όλων των πολιτικών τάσεων του χώρου της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης²¹. Το Βέλγιο, αντίθετα, εκπροσωπείται μόνο από αντιπροσώπους των περιφερειακών διοικήσεων²², ενώ η Γερμανία με 24 μέλη στην ΕτΠ, επιλέγει τους 16 ως αντιπροσώπους των Länder (κάθε Land και ένας αντιπρόσωπος) 3 ως αντιπροσώπους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι υπόλοιποι 5 ανήκουν και αυτοί στα κρατίδια (Länder) και ορίζονται από αυτά σε μια κυκλική σειρά²³.

Η πρακτική αυτή οδήγησε το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των περιφερειών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε έντονη διαμαρτυρία ενώπιον της Επιτροπής, την οποία και κάλεσε να κινήσει εναντίον των κρατών μελών που όρισαν εκπροσώπους μόνο από τις περιφερειακές διοικήσεις, ή σχεδόν μόνο από αυτές (αναφέρεται παράδειγμα κράτους μέλους όπου στους αναλογούντες 21 αντιπροσώπους μόνο 4 προέρχονται από την Τ.Α. και άλλου κράτους μέλους, όπου στους 24 αναλογούντες μόνο 3 προέρχονται από την Τ.Α.) τη διαδικασία του αρθ. 169 ΣυνθΕΚ για παράβαση της Συνθήκης.

Με βάση την κοινοτική θέαση του προβλήματος, υποστηρίχθηκαν δύο απόψεις. Κατά την πρώτη άποψη²⁴, γράμμα και σκοπός της κοινοτικής διάταξης («αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης») αντιτίθεται στην συγκεκριμένη πρακτική των κρατών μελών να ορίζουν ως μέλη της ΕτΠ μόνο ή σχεδόν μόνο αντιπροσώπους των περιφερειακών διοικήσεων. Η εν λόγω πρακτική αποτελεί παραβίαση της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Βεβαίως από τη διάταξη του αρθ. 198Α παρ. 1 ΣυνθΕΚ δεν προκύπτει υποχρέωση ισομερούς κατανομής των αναλογούντων εδρών μεταξύ τοπικής και περιφερειακής διοίκησης, η αρχή όμως του «*effet utile*» (χρησίμου αποτελέσματος) επιβάλλει και την αποτελεσματική συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, υποστηρίζει η ίδια άποψη.

Εναντίον της παραπάνω άποψης προβάλλεται το επιχείρημα²⁵ ότι σύμφωνα με την κοινοτική δικαιοταξία, το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν παρεμβαίνει στην εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και κατά συνέπεια η πλήρωση των εδρών της Επιτροπής των Περιφερειών πρέπει να γίνεται κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στο εσωτερικό εθνικό σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων και στο βαθμό αναγνώρισης αυτών των διοικητικών ενοτήτων στην εσωτερική νομοθεσία των κρατών μελών.

21. Νεφελούδη, *Η επιτροπή των περιφερειών της Ευρώπης, Τοπική Αυτοδιοίκηση 1994*, 75.

22. Ανακοίνωση τύπου του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 27.1.1994.

23. *BGBL 1993 I* σελ. 313.

24. *Bahlman, Zur Notwendigkeit einer Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften in «Ausschuß der Regionen» nach Titel II Art. 198 a - c des Vertrages von Maastricht, Gutachten vom Juli 1992, όπως αναφέρεται από τον Heberlein, Maastricht - ein Erfolg für die kommunalen... οπ.π. σελ. 1215.*

25. *Baetge, Grundzüge des Vertrages von Maastricht, Bager VBL 1992, 711, Kleffner - Riedel, Regionalausschuß und Subsidiaritätsprinzip - Die Stellung der deutschen Bundesländer nach dem Vertrag über die Europäische Union 1993, 166, Bleckmann, Der Vertrag über die Europäische Union, DNBL 1992, 335, ο οποίος υποστηρίζει ότι ανταποκρίνεται καλύτερα στο πνεύμα του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ η αντιπροσώπευση των ΟΤΑ με 8 έδρες από τις 24 που αναλογούν στη Γερμανία.*

Άλλωστε, συνεχίζει η άποψη αυτή, τα κοινοτικά όργανα και γενικά η Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν, τώρα πια, ρητή υποχρέωση να σέβονται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών (αρθ. ΣΤ' ΣυνθΕΕ).

Η δεύτερη άποψη φαίνεται να είναι η πλέον ορθή. Η ορθή ερμηνευτική προσέγγιση του συγκεκριμένου άρθρου δεν μπορεί να επιμείνει στη γραμματική διατύπωση, αλλά θα πρέπει να συνεκτιμήσει τη συνολική συστηματική που καθιερώνει η Συνθήκη και η οποία δεν παρεμβαίνει στην οργανωτική άρθρωση των κρατών μελών²⁶. Οι συντάκτες του συγκεκριμένου άρθρου είχαν προφανώς υπόψη τους ότι στα κράτη μέλη υπάρχουν σημαντικότερες διαφοροποιήσεις ως προς την οργάνωση της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης και για να καλύψουν όλα τα ενδεχόμενα όρισαν ότι τα μέλη της ΕτΠ αποτελούν αντιπρόσωποι «των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης» ανάλογα²⁷ δηλαδή με την εσωτερική νομοθεσία των κρατών μελών. Μόνο με αυτή την ανάγνωση καλύπτεται και η δυνατότητα αντιπροσώπευσης μόνο των ΟΤΑ αν δεν υπάρχουν περιφέρειες ή και το αντίστροφο, μόνο των περιφερειών, αν δεν υπάρχουν ΟΤΑ. Διαφορετική ερμηνευτική προσέγγιση, θα προσέδιδε στο αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ χαρακτηριστικά θεμελιώδους διάταξης, αφού θα έπρεπε να εκληφθεί ως δέσμευση των κρατών μελών να εισάγουν στην εσωτερική τους νομοθεσία το θεσμό της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, χαρακτήρα που προφανώς δεν έχει το συγκεκριμένο άρθρο.

Η άποψη κατά την οποία «συνέπεια αυτής της δέσμευσης είναι έμμεση πλην σαφής υποχρέωση της ελληνικής πολιτείας να δημιουργήσει «Οργανισμούς Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης»²⁸ δεν είναι πειστική, γιατί αν από τη συγκεκριμένη διάταξη προκύπτει «έμμεση πλην σαφής» υποχρέωση για την Ελλάδα να εισάγει την περιφερειακή αυτοδιοίκηση, τότε η ίδια υποχρέωση θα πρέπει να βαρύνει και το Ηνωμένο Βασίλειο ή τη Ιρλανδία να εισάγουν το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, άποψη που δεν συναντά ευρύτερη επιδοκιμασία. Αν η συγκεκριμένη δέσμευση εύρισκε πράγματι έρεισμα στη διάταξη του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ, τότε το πρόβλημα της κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης θα είχε λυθεί ικανοποιητικά, θέση όμως που δεν αντέχει σε ενδελεχέστερη ανάλυση.

Το Συμβούλιο στην απόφασή του²⁹ περί διορισμού των μελών της ΕτΠ για την περίοδο από 26.1.1994 μέχρι 25.2.1998, φαίνεται να παρακάμπτει το πρόβλημα, αφού αποδέχεται τις προτάσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών, εκτιμά όμως -εν είδη πολιτικών προθέσεων- «ότι η σύνθεση της Επιτροπής περιφερειών πρέπει να εξασφαλίζει την εκπροσώπηση των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων» χωρίς να κάνει τη διάκριση του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ.

Πέραν του συγκεκριμένου ερμηνευτικού προβλήματος, η διατύπωση του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ, αναδεικνύει ένα δεύτερο μεταφραστικό, ερμηνευτικό πρόβλημα με ελληνικό ενδιαφέρον.

26. ΔΕΚ απόφασης της 15.12.1971, Συλλ. 1971, 1107.

27. Βλ. και Dok. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 204.740/ ιελ. σελ. 7.

28. Χλέπα, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Συνθήκη του Μάαστριχτ... οπ.π. σελ. 112, Π. Παπαγιάννη, Μεταφραστικό «λάθος» σε αλλαγή της σύνθεσης της «Επιτροπής των Περιφερειών», ΤοπΑ 1992, 33.

29. ΕΕ 1994, L 31/21.

Σε αντίθεση με το γνωμοδοτικό συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια της Επιτροπής, του οποίου τα μέλη προβλέπονταν ρητά ως «αιρετά» μέλη των διαφόρων περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων, το αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ δεν προσδιορίζει σαφώς την ιδιότητα των μελών της ΕτΠ ως αιρετών ή μη αντιπροσώπων.

Το πρόβλημα στο ελληνικό κείμενο δημιούργησε κυρίως η μετάφραση³⁰ του όρου «composé de représentants des collectivités regionales et locales» όχι με την ορθή απόδοση «που αποτελείται από αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών αυτοδιοικήσεων» αλλά «αποτελούμενη από αντιπροσώπους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Διοίκησης».

Εάν το συγκεκριμένο λάθος αποτελεί εσκεμμένη ανακρίβεια, ηθελημένο ή όχι «λάθος»³¹, αποτελεί ίσως ένα ερώτημα που θα μπορούσε να απασχολήσει τον ιστορικό του μέλλοντος, η σημασία του όμως και οι πιθανές συνέπειές του μετά την καθιέρωση και στην Ελλάδα του δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης³², της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, οι εκπρόσωποι δεν μπορεί παρά να είναι «αιρετοί» εκπρόσωποι της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης αποκλεισμένων των περιφερειών (με τους περιφερειάρχες) οι οποίοι δεν ανήκουν στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση, αλλά αποτελούν αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Είναι όμως αυτονόητο, ότι στα κράτη μέλη που δεν υπάρχουν περιφερειακές ή τοπικές αυτοδιοικήσεις, αλλά αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις, τότε τα κράτη αυτά θα εκπροσωπηθούν από μη «αιρετούς» αντιπροσώπους.

Πρόβλημα πάντως «αντιπροσωπευτικότητας» της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά ταύτα υπάρχει. Τα μέλη της ΕτΠ διορίζονται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου ύστερα από πρόταση των κρατών μελών. Εάν τα κράτη μέλη προτείνουν προς διορισμό (ενδεχομένως με βάση κάποιο κατάλογο υποψηφιοτήτων) τους αντιπροσώπους των περιφερειών, η «αντιπροσωπευτικότητα» του οργάνου της ΕτΠ διακινδυνεύει άμεσα. Μια τέτοιου είδους πρακτική δεν ανταποκρίνεται στην αληθινή έννοια του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ και δεν συμβαδίζει με αυτήν. Η αντιπροσωπευτικότητα του οργάνου επιβάλλει την εκλογή των αντιπροσώπων από τις οργανώσεις τους, χωρίς βεβαίως η συγκεκριμένη ερμηνευτική προσέγγιση να θεωρείται ως παρέμβαση του κοινοτικού νομοθέτη στην οργανωτική δομή των κρατών μελών.

5. Η λήξη της θητείας

Η θητεία των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών είναι τετραετής και μπορεί να ανανεωθεί. Λόγους λήξεως της θητείας των μελών, η Συνθήκη δεν αναφέρει. Κατά συνέπεια, μέλος στο οποίο διορίστηκε από το Συμβούλιο, δεν μπορεί να παυθεί, εάν εν τω μεταξύ απολέσει την ιδιότητα του αντιπροσώπου της περιφερειακής ή τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε γιατί δεν έχει επανεκλεγεί, είτε γιατί έχει παραιτηθεί είτε για οποιονδήποτε άλλο λόγο. Μια τέτοια δυνατότητα όμως δεν συμβαδίζει με τον αντιπροσωπευτι-

30. Παπαγιάννη, Μεταφραστικό «λάθος» οδηγεί σε αλλαγή... οπ.π. σελ. 32.

31. Το «λάθος» απασχόλησε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ύστερα από σχετική ερώτηση Έλληνα ευρωβουλευτή, βλ. Χλέπα, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη συνθήκη του Μάαστριχτ... οπ.π. σελ. 111.

32. Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90/13.6.1994) και Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α' 153/16.9.1994).

κό χαρακτήρα του οργάνου. Η πρόταση³³, να ρυθμιστεί το θέμα με τον εσωτερικό κανονισμό της Επιτροπής, δεν μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο πρόβλημα δεν μπορεί να ρυθμιστεί ούτε με διάταξη του παραγωγού δικαίου ούτε με εθνική ρύθμιση (π.χ. συμφωνία Περιφερειών - ΟΤΑ και κράτους μέλους) ούτε με διάταξη του εσωτερικού κανονισμού³⁴ της ΕτΠ.

Η ορθή αντιμετώπιση του προβλήματος πρέπει να επιχειρηθεί με συμπληρωματική διάταξη του πρωτογενούς δικαίου, γιατί διαφορετική η ανεξαρτησία των μελών της επιτροπής, η οποία εισάγεται με την παρ. 4 του αρθ. 198Α ΣυνθΕΚ και κατά την οποία «τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών δεν πρέπει να δεσμεύονται από καμία επιτακτική εντολή. Ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας» θα μπορούσε έμμεσα να καταστρατηγηθεί.

Η πλήρης ανεξαρτησία κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας, προϋποθέτει και την οικονομική αποζημίωση των μελών της επιτροπής. Σε αντίθεση όμως με το αρθ. 194 παρ. 4 ΣυνθΕΚ, το οποίο προβλέπει αποζημίωση των μελών της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ), για τα μέλη της ΕτΠ δεν προβλέπεται αντίστοιχη ρύθμιση. Το συγκεκριμένο κενό μπορεί να καλυφθεί με διάταξη του παραγωγού δικαίου, η οποία και θα συνεισέφερε θετικά στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας των μελών της επιτροπής.

6. Καθήκοντα

Κατά την πρώτη παράγραφο του άρθ. 198Α ΣυνθΕΚ η ΕτΠ έχει «συμβουλευτικό χαρακτήρα». Κατά συνέπεια οι πράξεις τις οποίες δύναται να εκδώσει η ΕτΠ είναι οι «γνώμες» οι οποίες κατά το αρθ. 189 ΣυνθΕΚ «δεν δεσμεύουν».

Τις γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ θα μπορούσαμε να διακρίνουμε σε «υποχρεωτικές» γνωμοδοτήσεις, η έκδοση των οποίων προβλέπεται ρητά στις διατάξεις της Συνθήκης, σε γνωμοδοτήσεις κατόπιν υποβολής σχετικής αιτήσεως από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, σε παρεπόμενες γνωμοδοτήσεις εάν ζητείται η γνώμη της ΟΚΕ και σε γνωμοδοτήσεις από ίδια πρωτοβουλία³⁵.

6.1. Υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις

Κατά την παρ. 1 του αρθ. 198Γ ΣυνθΕΚ «το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη».

Η Συνθήκη προβλέπει τη γνωμοδότηση της ΕτΠ στις εξής περιπτώσεις:

- Στο αρθ. 126 ΣυνθΕΚ που αναφέρεται στην παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση και νεολαία.
- Στο αρθ. 128 ΣυνθΕΚ που αναφέρεται στον πολιτισμό.
- Στο αρθ. 129 ΣυνθΕΚ που αναφέρεται στη δημόσια υγεία.

33. *Wuermeling, Das Ende der «Länderblindheit». Der Ausschuß der Regionen... οπ.π. σελ. 201.*

34. Στο σχέδιο του Εσωτερικού Κανονισμού της ΕτΠ της 2. 10. 1992 προβλέπονται σχεπική ρύθμιση, η οποία όμως δεν συμπερίληφθηκε τελικά στον Εσωτερικό Κανονισμό. Το αρθ. 15 του Εσωτερικού Κανονισμού της ΕτΠ προβλέπει ως λόγους λήξης της θητείας μέλους της ΕτΠ την παραίτηση, το θάνατο ή την ανωτέρα βία.

35. *Wuermeling, Das Ende der «Länderblindheit»... οπ.π. σελ. 202.*

- Στο αρθ. 129B ΣυνθΕΚ που αναφέρεται στη διευρωπαϊκά δίκτυα.

- Στο αρθ. 130B ΣυνθΕΚ που αναφέρεται σε ειδικές δράσεις πέρα από τα πλαίσια των Ταμείων σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

- Στο αρθ. 130Δ ΣυνθΕΚ που αναφέρεται στα καθήκοντα, του πρωταρχικούς στόχους και την οργάνωση των διαρθρωτικών ταμείων.

- Στο αρθ. 130Ε ΣυνθΕΚ που αναφέρεται στις εκτελεστικές αποφάσεις σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Κρίσιμο ζήτημα με σημαντικές πολιτικές, αλλά και νομικές συνέπειες, αποτελεί το χρονικό σημείο διαβίβασης του αιτήματος για παροχή γνώμης από το Συμβούλιο προς τα συμβουλευτικά όργανα. Η φύση των γνωμοδοτικών οργάνων επιβάλλει να διαβιβάζεται αμέσως, μετά την υποβολή της πρότασης από την Επιτροπή, το αίτημα για παροχή γνώμης στην ΟΚΕ ή στην ΕτΠ και στη συνέχεια προς το Κοινοβούλιο ή τουλάχιστον ταυτόχρονα και στο Κοινοβούλιο. Χρήσιμο είναι πάντως το Κοινοβούλιο να γνωρίζει τη γνωμοδότηση των άλλων συμβουλευτικών οργάνων πριν εκδώσει τη δική του, δεδομένου ότι η γνωμοδότησή του έχει προφανώς μεγαλύτερη βαρύτητα στο βαθμό που εκπροσωπεί τους λαούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πάντως, αν στόχος του αιτήματος παροχής γνώμης από τα συμβουλευτικά όργανα δεν είναι η τυπική τήρηση³⁶ των διατάξεων των Συνθηκών, αλλά η ουσιαστική συμμετοχή τους στη διαμόρφωση του περιεχομένου της προς έκδοση κοινοτικής πράξης, τότε η γνώμη αυτών των οργάνων δεν πρέπει να ζητείται «ούτε πολύ νωρίς ούτε πολύ αργά»³⁷, αλλά σε χρονικό σημείο που θα τους επιτρέψει να συνεκτιμούν τη διαμορφωθείσα κατάσταση. Έτσι για παράδειγμα, στη διαδικασία της συνεργασίας (αρθ. 189Γ ΣυνθΕΚ) και στη διαδικασία της συναπόφασης (αρθ. 189B ΣυνθΕΚ) η γνώμη της ΕτΠ πρέπει να υπάρχει οπωσδήποτε πριν τη διαμόρφωση της «κοινής θέσης»³⁸.

Στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω και στις οποίες η αίτηση παροχής γνώμης από την Επιτροπή των Περιφερειών προβλέπεται ως υποχρεωτική, εάν το Συμβούλιο παραλείψει να ζητήσει τη γνώμη της επιτροπής και προβεί στην έκδοση της κοινοτικής πράξης, τότε η πράξη πάσχει από ακυρότητα λόγω παραλείψεως ουσιώδους τύπου. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου η παράβαση τύπου είναι πάντα ουσιώδης, εάν η παράβαση θα μπορούσε να επηρεάσει το περιεχόμενο της κοινοτικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί³⁹.

Εάν το Συμβούλιο ή η Επιτροπή κρίνουν αναγκαίο, τάσσουν στην Επιτροπή των Περιφερειών προθεσμία ενός τουλάχιστον μηνός για να υποβάλλει την γνώμη της. Η προθεσμία υπολογίζεται από τη γνωστοποίηση στον Πρόεδρο της επιτροπής. Μετά

36. Στην προσπάθειά του το Δικαστήριο να διασφαλίσει την παροχή γνώμης του Κοινοβουλίου στις περιπτώσεις εκείνες όπου το Συμβούλιο έτεινε σε κατ'επιταγή υποχρέωσή του, έκρινε ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να εκδίδει τη σχετική πράξη, αρκούμενο μόνο στην αίτηση παροχής γνώμης εκ μέρους του Κοινοβουλίου, χωρίς να περιμένει παράλληλα και τη γνώμη του έσω και αν δεν δεσμεύεται από αυτή. ΔΕΚ υπ. 138/79 (Roquette) Συλλ. 1980, 3333. Βλ. και: ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ Τ. 2/1995, σ. 97 επόμ.

37. Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Τρίτη έκδ, εκδ. Α. Σάκουκα, 1993, 79.

38. Wuermeling, *Das Ende der «Länderblindheit»*. *Der Ausschub der Regionen...* οπ.π. σελ. 202.

39. ΔΕΚ ΥΠ. 138/79 (Roquette) Συλλ. 1980, 3333, υπ. 41/69 (Chemiefirma) Συλλ. 1970/661.

την πάροδο της προθεσμίας, η έλλειψη της γνώμης δεν εμποδίζει το Συμβούλιο ή την Επιτροπή να ενεργήσουν (παργ. 2 αρθ. 198Γ ΣυνθΕΚ).

6.2. Γνωμοδοτήσεις ύστερα από αίτηση

Σύμφωνα με την παργ. 1 αρθ. 198Γ ΣυνθΕΚ, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή μπορούν σε κάθε περίπτωση που κρίνουν σκόπιμο, να ζητήσουν τη γνώμη της ΕτΠ. Η γνώμη της ΕτΠ στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι αναγκαίο να αναφέρεται σε θέματα περιφερειακού ή τοπικού ενδιαφέροντος, ανήκει δηλαδή στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου ή της Επιτροπής να ζητήσουν τη γνώμη της ΕτΠ για οποιοδήποτε θέμα κοινοτικού ενδιαφέροντος.

Εξ αυτού του λόγου, η γνώμη της ΕτΠ μπορεί να ζητηθεί σε οποιοδήποτε στάδιο της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας, χωρίς να είναι αναγκαίο να τηρηθούν οι περιορισμοί που επιβάλλονται στην έκδοση γνώμης που προβλέπεται ως υποχρεωτική από τη Συνθήκη.

6.3. Παρεπομένες γνωμοδοτήσεις

Κατά την παργ. 3 αρθ. 198Γ ΣυνθΕΚ, όταν ζητείται η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής κατ' εφαρμογή του αρθ. 198 ΣυνθΕΚ, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή έχουν την υποχρέωση να ενημερώσουν την ΕτΠ για τη συγκεκριμένη αίτηση γνώμης. Η ΕτΠ «δύναται, εφόσον θεωρηθεί ότι διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα, να εκφέρει γνώμη σχετικά με το θέμα»⁴⁰.

Η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει εν προκειμένω η ΕτΠ ως προς την έκδοση γνώμης περιορίζεται μόνο από την κρίση ως προς το κατά πόσο «διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα». Ποιά είναι αυτά τα «περιφερειακά συμφέροντα» θα κριθεί από την ίδια την ΕτΠ και ως τέτοια δύνανται να θεωρηθούν τόσο ζητήματα συγκεκριμένης περιφέρειας κράτους μέλους, αλλά και συγκεκριμένος οικονομικός κλάδος. Σε περίπτωση πάντως που δεν ενημερωθεί η ΕτΠ δημιουργείται λόγος ακυρότητας.

6.4. Γνωμοδοτήσεις από ίδια πρωτοβουλία

Κατά την παργ. 4 αρθ. 198Γ ΣυνθΕΚ, η ΕτΠ δύναται να εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία στις περιπτώσεις που κρίνει σκόπιμο, ανεξάρτητα δηλαδή ως προς την ύπαρξη ζητήματος περιφερειακού ή τοπικού ενδιαφέροντος⁴¹.

Υποστηρίζεται η άποψη⁴² ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή δύνανται να θέσουν στην ΕτΠ προθεσμία ενός τουλάχιστον μηνός για την «παρεπόμενη» γνωμοδότηση και για τη «γνωμοδότηση ύστερα από αίτηση». Η δυνατότητα αυτή βεβαίως υπάρχει αλλά

40. Η σκοπιμότητα της συγκεκριμένης ρύθμισης είναι δυσδιάκριτη, στο βαθμό που αντίστοιχη δυνατότητα δεν αναγνωρίστηκε στην ΟΚΕ.

41. Βλ. και παργ. 1 αρθ. 198 για την ΟΚΕ.

42. Wuerteling, *Das Ende der «Länderblindheit»*. *Der Ausschuß der Regionen...* οπ.π. σελ. 203.

η τυχόν έκδοση της πράξης πριν παρέλθει η ταχθείσα προθεσμία δεν μπορεί να έχει νομικές συνέπειες, δεδομένου ότι η γνωμοδότηση δεν προβλέπεται ως υποχρεωτική.

7. Τρόπος λειτουργίας, εσωτερική οργάνωση

Η Επιτροπή των Περιφερειών «διορίζει, μεταξύ των μελών της τον Πρόεδρο και το προεδρείο της για περίοδο δύο ετών, καταρτίζει τον εσωτερικό της κανονισμό και τον υποβάλλει προς έγκριση στο Συμβούλιο που αποφασίζει ομοφώνως» (αρθ. 198B παρ. 1 και 2 ΣυνθΕΚ).

Μολονότι το κείμενο της συγκεκριμένης διάταξης ομιλεί για «διορισμό» του προέδρου και του προεδρείου, το αρθ. 4 του Εσωτερικού Κανονισμού της ΕτΠ διευκρινίζει ότι η ΕτΠ κατά την πρώτη συνδρίασή της «εκλέγει το προεδρείο της» (και αρθ. 19).

Ο Εσωτερικός Κανονισμός καταρτίστηκε από την Επιτροπή των Περιφερειών κατά την τρίτη σύνοδο της ολομέλειάς της την 18.5.1994 και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 25.5.1994⁴³.

Κατά τον Κανονισμό τα όργανα της ΕτΠ είναι: η ολομέλεια, το προεδρείο και οι επιτροπές.

Η ΕτΠ επικουρείται από έναν γενικό γραμματέα⁴⁴.

Η ολομέλεια συγκαλείται από τον πρόεδρο τουλάχιστον μία φορά κάθε τρίμηνο, ενώ εκτάκτως μπορεί να συγκληθεί εντός προθεσμίας ενός μηνός, ύστερα από αίτηση 32 τουλάχιστον μελών. Το σχέδιο ημερήσιας διάταξης καταρτίζεται από το προεδρείο και η ολομέλεια αποφασίζει εγκύρως όταν είναι παρούσα η πλειοψηφία των μελών. Στις συνόδους της ολομέλειας μπορούν να συμμετέχουν εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, οι οποίοι μπορούν να λαμβάνουν και το λόγο (αρθ. 12).

Το προεδρείο της ΕτΠ εκλέγεται για περίοδο δύο ετών και απαρτίζεται από 30 μέλη, στα οποία συμπεριλαμβάνονται ο πρόεδρος, ο πρώτος αντιπρόεδρος και ένα μέλος ανά χώρα με το αξίωμα του αντιπροέδρου (αρθ. 19). Στο προεδρείο ανατίθεται η προετοιμασία των αποφάσεων που θα υποβληθούν στην ολομέλεια και η διασφάλιση της συνέχειας της δραστηριότητας της ΕτΠ, όπως επίσης και η παρακολούθηση της συνέχειας που δίδεται στις γνώμες που εκδίδει η ΕτΠ (αρθ. 2). Το προεδρείο συγκαλείται κατόπιν πρωτοβουλίας του προέδρου τουλάχιστον μία φορά το τρίμηνο (αρθ. 23).

Η ολομέλεια συγκροτεί μόνιμες και προσωρινές επιτροπές καθώς και υποεπιτροπές στις οποίες ανατίθεται η προετοιμασία των εργασιών, αποφασίζει δε τη σύνθεση και τα καθήκοντά τους (αρθ. 25). Η σύνθεση των μόνιμων επιτροπών πρέπει να αντανακλά την εκπροσώπηση των κρατών μελών στην ΕτΠ.

Την ΕτΠ επικουρεί στο έργο της μία γενική γραμματεία υπό τη διεύθυνση Γενικού Γραμματέα, ο οποίος υπάγεται στον πρόεδρο.

43. ΕΕ 1994, L 132/49.

44. Πρώτος γραμματέας ορίστηκε ο Dietrich Pause για περίοδο 5 ετών (ΕΕ 1994, L 232/10).

Επειδή σύμφωνα με το πρωτόκολλο 16 που προσαρτήθηκε στη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Γενική Γραμματεία της ΕτΠ και η Γενική Γραμματεία της ΟΚΕ χρησιμοποιούν κοινές υπηρεσίες, η ρύθμιση των σχετικών λεπτομερειών αφέθηκε σε συμφωνία μεταξύ ΕτΠ και ΟΚΕ.

Σύμφωνα με την παρ. 5 αρθ. 198Γ ΣυνθΕΚ, γνώμη της ΕτΠ καθώς και τα πρακτικά των συσκέψεων, διαβιβάζονται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή. Την ίδια διάταξη επαναλαμβάνει και το αρθ. 42 του Εσωτερικού Κανονισμού, χωρίς να αναφέρεται μεταξύ των αποδεκτών της γνώμης και το Κοινοβούλιο. Η παράλειψη είναι ακαιολόγητη μετά την αποφασιστική συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία έκδοσης των κοινοτικών πράξεων.

8. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Αν η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών σήμανε το τέλος της «τύφλωσης» (Blindheit)⁴⁵ των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τη δημιουργία ενός τρίτου «πυλώνα» (Säule)⁴⁶ στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αποτελεί ερώτημα του οποίου η καταφατική ή αποφατική απάντηση, μέλλει να αποδειχθεί στην πράξη. Η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελεί επικουρικό, συμβουλευτικό όργανο στο κοινοτικό σύστημα και ο χαρακτηρισμός της ως «τρίτου πόλου» στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης αποτελεί μάλλον μια θεμιτή υπερβολή.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί συνένωση εθνικών κρατών τα οποία δεν είναι διατεθειμένα να εκχωρήσουν αρμοδιότητες στις περιφέρειες σε σχέση με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και δεν επιτρέπουν ενδεχόμενη παράκαμψή τους από τις ίδιες τις περιφέρειές τους.

Παρά ταύτα η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών, ανοίγει δειλά το δρόμο και στις περιφερειακές και τοπικές αυτοδιοικήσεις για μία ουσιαστική συμμετοχή αυτών των μορφωμάτων στο ευρωπαϊκό «γίγνεσθαι» χωρίς να θίγεται η θεσμική ισορροπία⁴⁷ που καθιερώνει τόσο η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας όσο και η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βεβαίως η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών δεν σημαίνει κάτι το δραματικά νέο στο κοινοτικό σύστημα. Θέματα περιφερειακού και τοπικού ενδιαφέροντος σε γνωμοδοτικό επίπεδο ετίθεντο τόσο από το γνωμοδοτικό συμβούλιο που είχε συσταθεί στα πλαίσια της Επιτροπής, όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στα πλαίσια του οποίου εκπροσωπούνται και περιφερειακά συμφέροντα.

Η πρόκληση για την Επιτροπή των Περιφερειών και η λυδία λίθος της επιτυχίας

45. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, Fs W. Halstein 1966, 256, Wuermeling, *Das Ende «Länderblindheit»...* οπ.π. σελ. 196.

46. Η γερμανική άνω βουλή (Bundesrat) χαρακτήρισε την ΕτΠ ως «tragende Säule der Europäischen Union» Βλ. BR - Drs 809/92: *Beschluß vom 7.2.1992 über die Europäische Union*. Βλ. και Kalbfleisch - Kottsieper, *Fortentwicklung des Föderalismus in Europa - vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive?* DÖV 1993, 541.

47. ΔΕΚ υπ. 25/70 (Köster) Συλλ. 1970. 1161.

Ευγενία Γ. Αθανασοπούλου
(1916-1992 μ.Χ.)

Γεώργιος Κ. Αθανασόπουλος
(1916-1983 μ.Χ.)

ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΤΡΑΓΟΥΔΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΣΟΦΑΔΩΝ

Αθήναι, Ιούνιος 1997

της θα είναι προφανώς η ποιότητα⁴⁸ των γνωμοδοτήσεών της. Εάν η ΕτΠ επιτύχει την έκδοση γνωμοδοτήσεων υψηλής στάθμης, με πειστική επιχειρηματολογία, με διορατικότητα στις πολιτικές τοποθετήσεις της, με ευρηματικότητα στις προτεινόμενες λύσεις, θα έχει εδραιώσει τη θέση της και θα αποτελέσει το πρόπλασμα της μελλοντικής αλλά εδραίας εμφάνισης της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης σε κοινωνικό επίπεδο, στη δημιουργία της Ευρώπης των πολιτών. Η ΕτΠ οφείλει κατά πρώτο λόγο να προωθεί σε όλη την «επικράτεια» της Ευρωπαϊκής Ένωσης το αίσθημα της συμμετοχής των ευρωπαίων πολιτών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Αν, αντί αυτών, η Επιτροπή των Περιφερειών παρασυρθεί σε γνωμοδοτήσεις επί παντός του επιστητού και σε έναν ελάχιστο πειστικό ακτιβισμό που, ενδεχομένως, μόνο εφήμερες εντυπώσεις δημιουργεί, η συρρίκνωση της όποιας εμβέλειάς της πρέπει να θεωρείται δεδομένη και η προσθήκη ενός ακόμη πολυπληθούς και πολυδάπανου γραφειοκρατικού μηχανισμού στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα θα αποτελεί δείγμα μιας καλοπροαίρετης, αλλά αποτυχημένης προσπάθειας.

Ιδιαίτερα, τέλος, επικίνδυνο για την Επιτροπή των Περιφερειών θα ήταν η ανάπτυξη τάσεων αυτονόμησης των περιφερειών της Ευρώπης, κατεύθυνση που δεν συνάδει με τη φύση του συγκεκριμένου οργάνου και δεν ανταποκρίνεται στη φιλοσοφία του.

Εν όψει πάντως της διακυβερνητικής διάσκεψης για τη θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ΕτΠ φαίνεται να δίνει τα πρώτα θετικά δείγματα γραφής.

Επιτυχάνοντας ευρεία συναίνεση των μελών της⁴⁹, στη γνωμοδότησή της για τη θεσμική μεταρρύθμιση της Ένωσης, η ΕτΠ επιζητεί να συμπεριληφθεί ρητά στον ορισμό της επικουρικότητας και ο ρόλος των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να αναγνωρισθεί στην ΕτΠ το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΔΕΚ όταν τίγονται προνόμιά της ή προσβάλλεται η αρχή της επικουρικότητας, να καταστεί η ΕτΠ πλήρες θεσμικό όργανο της Ένωσης χωρίς να μεταβληθεί το συμβουλευτικό καθεστώς της, με παράλληλη ενίσχυση των γνωμοδοτικών της αρμοδιοτήτων κ.λ..

48. Tomuschat, *Der Ausschub der Regionen als...* οπ.π. σελ. 18, Wuermeling, *Das Ende der «Länderblindheit»...* οπ.π. σελ. 206.

49. Παλαιολόγου, *Η Επιτροπή των Περιφερειών, ΤοπΑ 1996*, 14.