



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
**Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών**

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Χριστούλα Παπαδοπούλου

**Θεσμοί διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών τοπικής και
περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη**

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΑΘΗΝΑ, 2017

Χριστούλα Παπαδοπούλου

Θεσμοί διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: Καθηγητής Αντώνης Παντελής	
ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ: Καθηγητής Αντώνης Παντελής Καθηγητής Θεόδωρος Φορτσάκης Καθηγήτρια Φωτεινή Παζαρτζή	
ΕΠΤΑΜΕΛΗΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ	
Καθηγητής Αντώνης Παντελής	Ομότιμος καθηγητής Θεόδωρος Τζώνος
Καθηγητής Θεόδωρος Φορτσάκης	Καθηγητής Σπυρίδων Βλαχόπουλος
Καθηγήτρια Φωτεινή Παζαρτζή	Αναπληρωτής καθηγητής Γεώργιος Γεραπετρίτης
	Επίκουρος καθηγητής Βασίλειος Κονδύλης

Copyright © [Όνοματεπώνυμο διδάκτορα, χρονολογία δημοσίευσης]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Και από τη θέση αυτή ευχαριστώ τον επιβλέποντα καθηγητή μου κύριο Αντώνη Παντελή για τη στήριξη και την καθοδήγησή του σε όλη τη διάρκεια της έρευνας και της συγγραφής αυτής της διατριβής, καθώς και την καθηγήτρια κυρία Φωτεινή Παζαρτζή για τις συμβουλές της σχετικά με τους προβληματισμούς δημόσιου διεθνούς δικαίου.

Απρίλιος 2017

X.Π

ΣΥΝΟΠΤΙΚΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: Μορφές και νομικά πρόσωπα διασυνοριακής συνεργασίας οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: Ιστορική αναδρομή και μορφές θεσμοποιημένης διασυνοριακής συνεργασίας σε επίπεδο οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Ισχύον διεθνές νομικό πλαίσιο από το 1980 μέχρι σήμερα, για τη διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η συμβατότητα της δημοσίου δικαίου διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη με την αρχή της κρατικής κυριαρχίας και το μονοπώλιο του κράτους να διαχειρίζεται τις διεθνείς σχέσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: Η αντιμετώπιση του ζητήματος από το ευρωπαϊκό δίκαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Η αντιμετώπιση του ζητήματος από το δημόσιο διεθνές δίκαιο.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ: Η διασυνοριακή συνεργασία ως δράση εντασσόμενη στην εθνική έννομη τάξη και στο εσωτερικό δίκαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: Η εκτός των συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως εμπίπτουσα θεσμικά στην εθνική έννομη τάξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Οι διασυνοριακοί οργανισμοί και η δράση τους ως προέκταση της δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
1. Τα σύνορα στην ευρωπαϊκή ήπειρο ως αιτία διχασμού αλλά και ως εφελτήριο συνεργασίας.	13-21
2. Αντικείμενο της μελέτης.....	22
 ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ:	
ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	
23	
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΘΕΣΜΟΠΟΙΗΜΕΝΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	
23	
I.) Ιστορική αναδρομή και συστήματα συγκέντρωσης της εξουσίας σε τοπικού χαρακτήρα κέντρα στην ευρωπαϊκή ιστορία.	
24	
1. Από τις πόλεις-κράτη της αρχαιότητας στους σύγχρονους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.....	24-25
II.) Ενδεικτικές μορφές θεσμοποιημένης συνεργασίας σε επίπεδο οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα ως το τέλος της δεκαετίας του 1970	
26	
2. Αδελφοποιήσεις πόλεων	26-29
3. Διασυνοριακή ένωση οικονομικών συμφερόντων Moyenne Alsace-Breisgau	29
4. Ευρωπεριφέρεια του Γκρονάου (Gronau)	29-31
5. Ευρωπεριφέρεια Ρήνου Βάαλ (Rhein – Waal)	31-32
6. Διασυνοριακή Ένωση εργασίας Regio Basiliensis.....	32-33
7. Κινητοποίηση της Επιτροπής (Commission) της τότε ΕΟΚ	33
8. Ένωση Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών (AEBR).....	33-34
9. Ευρωπεριφέρεια Μεύση-Ρήνου (Maas-Rhin/Meuse-Rhin).....	35-36
10. Ευρωπεριφέρεια του Εμς Ντόλαρτ (Ems Dollart)	36-37
11. Διαπεριφερειακό Συνδικαλιστικό Συμβούλιο της Λωρραίνης.....	37-38
12. Συμφωνία του 1977 των Σκανδιναβικών κρατών σχετικά με τη διασυνοριακή συνεργασία των τοπικών οργανισμών	38-39

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: ΙΣΧΥΟΝ ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΟ ΤΟ 1980 ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ, ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	40
I.) Θεσμικό πλαίσιο με άξονα το Συμβούλιο της Ευρώπης και ενδεικτική παράθεση των μορφών συνεργασίας που έχουν αναπτυχθεί στη βάση του πλαισίου αυτού	40
1.Όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την προώθηση της δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης	40-41
2.Η σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης και τα συμπληρωματικά της πρωτόκολλα	41-44
3.Πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης	44-49
4.Δεύτερο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης.....	49
5.Τρίτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης	61
6.Ενδεικτική απαρίθμηση των Ευρωπεριφερειών που λειτουργούν σήμερα στα σύνορα ευρωπαϊκών κρατών εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	55-61
7.Ενδεικτική απαρίθμηση διακρατικών συμβάσεων που υπογράφηκαν με νομική βάση τη σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης.....	61
8.Σύμβαση διασυνοριακής συνεργασίας κρατών Benelux	62-65
9.Συμπληρωματικό πρωτόκολλο της σύμβασης διασυνοριακής συνεργασίας των κρατών Benelux.....	66
10.Διασυνοριακά όργανα και νομικά πρόσωπα που συστάθηκαν επί τη βάση της σύμβασης της 12ης Σεπτεμβρίου 1986.....	66-67
11.Η σύμβαση της Ρώμης της 26ης Νοεμβρίου 1993 ανάμεσα στη Γαλλία και στην Ιταλία	68-71
12.Η συνθήκη της Bayonne της 10ης Μαρτίου 1995 ανάμεσα στην Ιταλία και στην Ισπανία	72-74
13.Διασυνοριακά όργανα και νομικά πρόσωπα μεταξύ των ισπανικών και των γαλλικών τοπικών και περιφερειακών οργανισμών επί τη βάση της συνθήκης της Bayonne	75-78
14.Διασυνοριακοί οργανισμοί στα γαλλοϊσπανικά σύνορα που προϋπήρχαν της συνθήκης της Bayonne	78-79
15.Σύμβαση της Karlsruhe.....	80-83
16.Ενδεικτική παράθεση διασυνοριακών οργανισμών με νομικό υπόβαθρο τη σύμβαση της Karlsruhe	83-85
II.) Θεσμικό πλαίσιο με άξονα την Ευρωπαϊκή Ένωση και ενδεικτική	

παράθεση των μορφών συνεργασίας που έχουν αναπτυχθεί στη βάση του	85
17.Συμμετοχή των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών της Ε.Ε. στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ε.Ε. – όργανα της Ε.Ε. σχετικά με την προώθηση της δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών	85-89
18.Η διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη	90-91
19.Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικού Σκοπού (Ε.Ε.Ι.Γ. ή Γ.Ε.Ι.Ε.)	91-93
20.Μεταφορά του θεσμού των Γ.Ε.Ι.Ε. στην ελληνική έννομη τάξη	93-94
21.Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας(Ε.Ο.Ε.Σ.–Ε.Γ.Τ.Σ –Γ.Ε.Σ.Τ.)	94-100
22. Εξελίξεις στο νομικό πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ε.Ε.	100-102
23. Χρηματοδότηση της διασυνοριακής συνεργασίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση	102-104
24. Συμβούλιο της Ευρώπης και Ευρωπαϊκή Ένωση – παράλληλες εργασίες για την επίτευξη του ίδιου στόχου	104-107
25.Lobbying εκτός του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης από οργανισμούς που εργάζονται για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης	107-108
26.Ελληνικό δημόσιο δίκαιο και οργανωμένες μορφές διασυνοριακής συνεργασίας γύρω από τα ελληνικά σύνορα	108-110
27.Διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα βόρεια σύνορα της Ελλάδας	111-113
28.Τα διασυνοριακά σχήματα που καταγράφονται στη βόρεια ελληνική συνοριακή ζώνη και παρουσιάζουν σχετική δραστηριότητα	113-119
29.Διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης Ελλάδας-Βουλγαρίας ανεξάρτητα από την ύπαρξη και τη δράση των Ευρωπεριφερειών	119-122
30.Διασυνοριακή δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα ελληνοϊταλικά σύνορα	122-123
31.Αποτίμηση της σημασίας των Ευρωπεριφερειών στα ελληνικά σύνορα	123

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ:

Η ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ

ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΜΟΝΟΠΩΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΝΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΖΕΤΑΙ ΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ 124

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ

ΑΠΟ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ 124

1. Η διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη ως ένα ακόμη μέσο επίτευξης της εδαφικής συνοχής και της καταπολέμησης της ανισότητας των περιφερειών 125-128

2. Η διασυνοριακή συνεργασία στο πρωτογενές και παράγωγο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο 128-130

3. Οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως φορείς ευθύνης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη 130-134

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ

ΑΠΟ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ 135

1. Ειδικές ρυθμίσεις του διεθνούς δικαίου για τη διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο, κατ' απόκλιση από το γενικό διεθνές δίκαιο 135-136

2. Η σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης, τα συμπληρωματικά αυτής πρωτόκολλα και οι ερειδόμενες σε αυτή διακρατικές συμβάσεις ως οριστική απάντηση στην εκτός συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη 136-140

3. Διάκριση μεταξύ των ομόσπονδων κρατών και των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα ενιαία κράτη 140-144

4. Η θέση του διεθνούς δικαίου έναντι της διεθνούς δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης 144-148

5. Περιπτώσιολογική αντιμετώπιση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου εν γένει από το διεθνές συμβατικό δίκαιο 149-153

6. Η εκτός συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και η έννοια της διεθνούς ευθύνης 153-156

7. Δυνατότητα εξελικτικής-δυναμικής ερμηνείας της έννοιας της κρατικής οντότητας κατά το εθιμικό διεθνές δίκαιο 157-158

8. Η ικανότητα δικαίου των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών εκτός των κρατικών συνόρων σε σχέση με την έννοια της κρατικής κυριαρχίας 159-164

9. Άσκηση των αρμοδιοτήτων διεθνούς δικαίου του κράτους όχι από τα δικά του κεντρικά όργανα αλλά από όργανα νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

όπως οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.....	164-167
10. Η διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως εμπίπτουσα στο διεθνές δίκαιο της καλής γειτονίας (droit de bon voisinage)	167-168
11. Το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας ως ιδιαίτερος κλάδος που αποτελεί μια ξεχωριστή και ιδιαίζουσα έννομη τάξη παράλληλη με αυτήν του διεθνούς δικαίου και του ευρωπαϊκού δικαίου	168-169

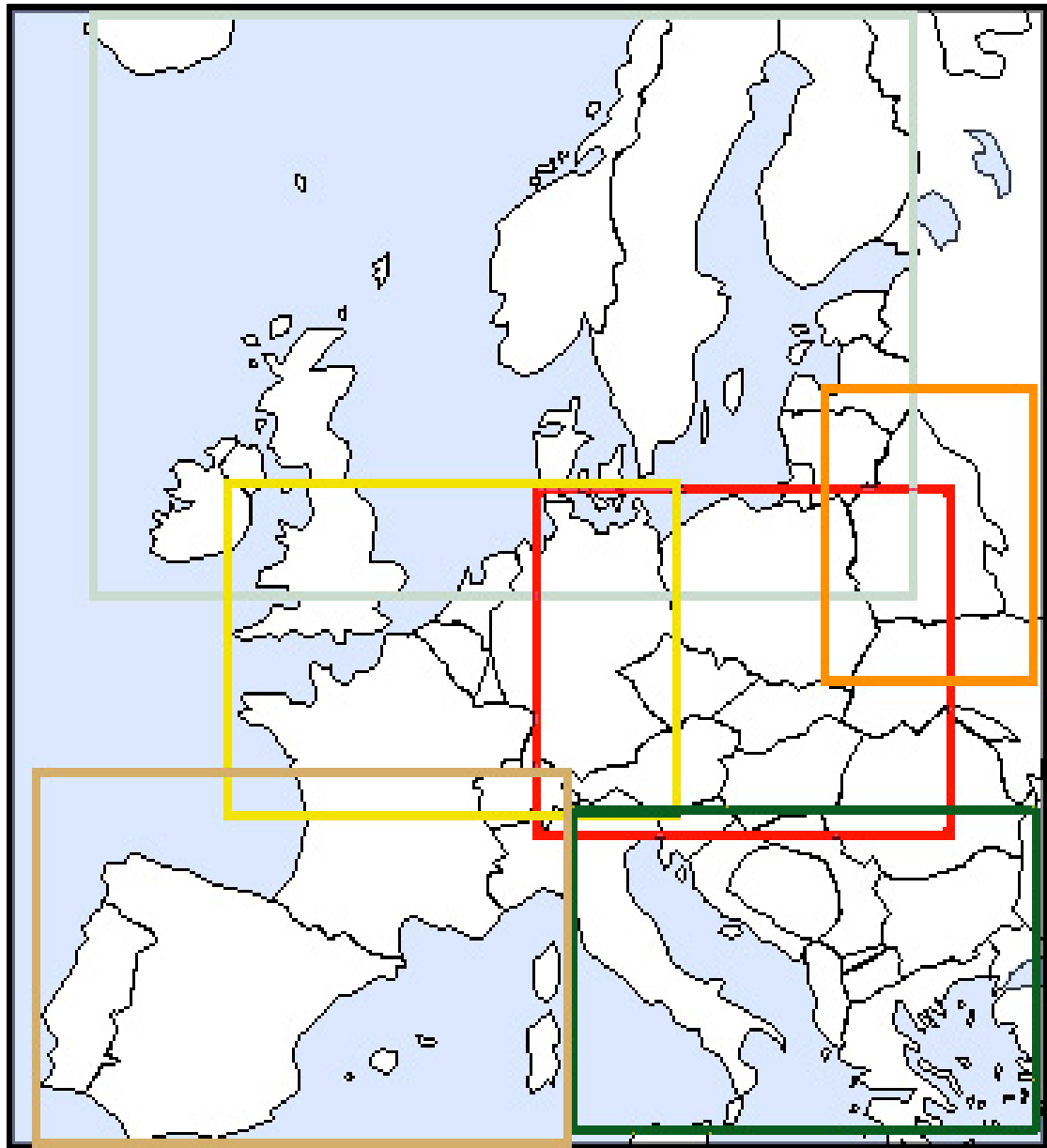
ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ:

Η ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΩΣ ΔΡΑΣΗ ΕΝΤΑΣΣΟΜΕΝΗ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	170
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: Η ΕΚΤΟΣ ΣΥΝΟΡΩΝ ΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΩΣ ΕΜΠΙΠΤΟΥΣΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ	170
1. Η διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως εκτός των συνόρων άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους παρέχονται από το εσωτερικό δίκαιο για τη διαχείριση υποθέσεων τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα αντίστοιχα	170-175
2. Η έννοια της τοπικής υπόθεσης και η υπαγωγή της διασυνοριακής συνεργασίας σε αυτήν.....	175-179
3. Επιδίωξη ομοιογένειας του δικαίου που διέπει τη διασυνοριακή συνεργασία στον ευρωπαϊκό χώρο.....	180-183

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: ΟΙ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ Η ΔΡΑΣΗ ΤΟΥΣ ΩΣ ΠΡΟΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	184
1. Η δημιουργία διασυνοριακών νομικών προσώπων από τους συμβαλλόμενους τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς.....	184-186
2. Δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας από τα διασυνοριακά νομικά πρόσωπα	187-190
3. Μονομερείς πράξεις εκδιδόμενες (συμβατικά και εξωσυμβατικά) από τους διασυνοριακούς οργανισμούς.	191-195
4. Ισχύς των διοικητικών πράξεων των διασυνοριακών οργανισμών στις έννομες τάξεις των κρατών που τους συναπαρτίζουν	195-199
5. Η αρχή της νομιμότητας και ζητήματα ανάκλησης των αποφάσεων των διασυνοριακών οργανισμών.	199-201
6. Δικαστική προστασία από τη δράση των διασυνοριακών οργανισμών.	201-205
7. Παράλληλη ύπαρξη περισσότερων του ενός διασυνοριακών οργανισμών	205-206
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	207-210

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A. Συμβάσεις.....	211-212
B. Νομολογία.....	212-213
Γ. Μελέτες, Διδακτορικές διατριβές.....	213-216
Δ. Γενικά έργα	216-218
E. Ιστοσελίδες.....	218-220



Χάρτης που απεικονίζει τα σημεία του ευρωπαϊκού χώρου όπου υπάρχουν και δραστηριοποιούνται «Ευρωπεριφέρειες»

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Τα σύνορα στην ευρωπαϊκή ήπειρο ως αιτία διχασμού αλλά και ως εφελτήριο συνεργασίας.

Τα σύνορα αντανακλούν μια πολιτική, οικονομική, κοινωνιολογική και πολιτιστική πραγματικότητα και είναι εξαιρετικά δύσκολο να μεταβληθούν. Αρχικά ήταν ένας όρος στρατιωτικός και συμβόλιζε τη ζώνη της αντιπαράθεσης ανάμεσα σε εχθρικά στρατεύματα¹. Είχε ουσιαστικά την έννοια του πολεμικού μετώπου. Τα σύνορα απέκτησαν πολιτική και νομική έννοια από τη στιγμή που η αρχή της εδαφικότητας συνδέθηκε με την έννοια της κυριαρχίας και δημιουργήθηκε το κράτος - έθνος, δηλαδή από τη συνθήκη της Βεσφαλίας (1648). Έκτοτε συναρτώνται με την έννοια της κρατικής κυριαρχίας και της διακοπής της συνέχειας του εδάφους. Οριοθετούν δε τη νομική και πολιτική εξουσία του κράτους δεδομένου ότι ουσιαστικά διαγράφουν μια συγκεκριμένη εδαφική έκταση επί της οποίας εφαρμόζονται οι ίδιες αρχές και οι ίδιοι νομικοί κανόνες. Τα σύνορα, επομένως, όπως τα γνωρίζουμε σήμερα, είναι μια έννοια σχετικά πρόσφατη στην ιστορία, αναγόμενη στα τέλη του 15^{ου} αιώνα. Είναι απόρροια της βούλησης των κρατών να ελέγχουν στρατιωτικά και πολιτικά τα εδάφη τους, μέσα από τον έλεγχο των εισερχόμενων και εξερχόμενων προσώπων και πραγμάτων. Αποτελούν εννοιολογικό γνώρισμα της κρατικής κυριαρχίας. Είναι, ουσιαστικά, το σημείο στο οποίο τελειώνει το έδαφος του κράτους. Μπορεί να είναι είτε α) μόνο η γραμμή που χωρίζει το έδαφος δυο ή περισσότερων κρατών ή το έδαφος ενός κράτους και την ανοιχτή θάλασσα, είτε β) μια ολόκληρη ζώνη στην οποία ασκούν συνεργασία τα όμορα κράτη, π.χ στην υπόθεση των θαλάσσιων συνόρων της Γουινέας-Μπισσάου και της Σενεγάλης (1990) το Διαιτητικό Δικαστήριο σημείωσε ότι το διεθνές σύνορο είναι η γραμμή που σχηματίζεται «από τη διαδοχή των ακραίων σημείων της περιοχής χωρικής ισχύος των κανόνων της κρατικής εννόμου τάξεως». Τα σύνορα του κράτους διακρίνονται σε χερσαία, θαλάσσια και εναέρια. Η χάραξη τους είναι συνήθως αποτέλεσμα πολιτικών διαπραγματεύσεων και ο καθορισμός τους γίνεται με διεθνείς συνθήκες.²

Τα σύνορα έχουν, όμως, και μια διάσταση ψυχολογική διότι αποτελούν μια «σταθερή» κατάσταση αποτυπωμένη στη συνείδηση των ανθρώπων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στο σημείο αυτό αποτελεί η σημερινή Γερμανία. Παρά την ανακούφιση και την ικανοποίηση που αναμφίβολα έφερε στους Γερμανούς η επανένωση Ανατολικής και Δυτικής Γερμανίας και η εξάλειψη των συνόρων που επί χρόνια διχοτομούσαν την χώρα, σε επίπεδο συμβολισμού η δύναμή τους είναι ακόμα και σήμερα μεγάλη και προσδιορίζει την ταυτότητα των πολιτών.

¹ Αυτή ακριβώς είναι η προέλευση της γαλλικής λέξης *frontière* και της αγγλικής λέξης *frontier*: προέρχονται από τη λέξη *front* που σημαίνει μέτωπο και αναφέρεται στο μέτωπο του πολέμου.

² Βλ. Ε. Ρούκουνας: «*Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*», Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 190

Οι ίδιοι οι Γερμανοί μεταξύ τους συχνά αλληλοπροσδιορίζονται ως Ανατολικογερμανοί και Δυτικογερμανοί. Από έρευνες³, που έχουν γίνει, φαίνεται κατά παράδοξο τρόπο ότι η νεότερη γενιά, που σχεδόν δεν βίωσε το διαμελισμό, επηρεάζεται περισσότερο από αυτήν τη νοοτροπία δυτικής και ανατολικής κουλτούρας. Γι' αυτό αγωνιά να κατανοήσει τη νέα εθνική ταυτότητα της Γερμανίας.

Τα κράτη αυξάνονται σε μέγεθος με την πάροδο των αιώνων για να είναι βιώσιμα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι πόλεις-κράτη της Αρχαίας Ελλάδας, οι Η.Π.Α και η Ρωσία. Σήμερα, τα κράτη, για να επιβιώσουν, εντάσσονται σε υπερεθνικά μορφώματα, π.χ η Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι, εμφανίζεται η ανάγκη διασυνοριακής συνεργασίας των Ο.Τ.Α όταν διατηρείται νομικά το κρατικό κάλυμμα. Τα συγκεκριμένα κράτη δεν γίνονται ένα, αλλά συμπράττουν. Μορφή συνεργασίας είναι και η διασυνοριακή μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Συνεπώς, παρ' ότι εξ ορισμού τα σύνορα χωρίζουν τα κράτη και τους λαούς, εντούτοις δεν εμποδίζουν τη συνεργασία μεταξύ των γειτονικών κρατών σε διάφορα επίπεδα (είτε μεταξύ διοικητικών αρχών είτε μεταξύ ιδιωτών) και σε διάφορους τομείς (εργασία, εκπαίδευση, οικονομία κ.λπ.). Στο πλαίσιο μάλιστα διεθνών μορφωμάτων, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, η συνεργασία αυτή ενισχύεται ακόμη περισσότερο. Η διασυνοριακή προσέγγιση της ανάπτυξης όμορων περιοχών που ανήκουν σε διαφορετικά κράτη δεν φιλοδοξεί να καταργήσει τα σύνορα ούτε τα αντιμετωπίζει ως εμπόδιο αλλά κινείται παράλληλα με αυτά. Οι διασυνοριακές περιοχές αναπτύσσουν αναπτυξιακή δυναμική και οι πολίτες των κρατών μπορούν να βρουν απαντήσεις και λύσεις σε διάφορα προβλήματά τους ή ακόμα και να αποφύγουν προβλήματα που πιθανόν να δημιουργούσε η ύπαρξη πιο κλειστών συνόρων. Άλλωστε, παρά τη δημιουργία των συνόρων, οι πληθυσμοί που ζουν εκατέρωθεν δεν θα μπορούσαν να διακόψουν τις εμπορικές, κοινωνικές και, ενδεχομένως, τις γλωσσικού τύπου σχέσεις τους εξαιτίας της συνοριακής γραμμής που τέθηκε ανάμεσά τους αφότου η γη χωρίστηκε σε κράτη.

Παρά την ύπαρξη των συνόρων υπάρχουν οι διασυνοριακές ζώνες. Η διασυνοριακή ζώνη είναι μια εν δυνάμει περιφέρεια με τη δική της γεωγραφία, ιστορία, οικολογία, εθνικές ομάδες, οικονομικές δυνατότητες κ.λπ., η οποία όμως διαταράσσεται από την κυριαρχία των (διαφορετικών) κρατικών υποστάσεων που θέτουν τους κανόνες εκατέρωθεν των συνόρων. Συνεπώς, συναλλαγές κάθε τύπου υπάρχουν μεταξύ των πληθυσμών, ενώ ιστορικά συναντώνται και μεταβολές των ίδιων των συνόρων, συνήθως μετά από πολεμικές συρράξεις.

³ Βλ. U. Meinhof; «*Border discourse: changing identities, changing nations, changing stories in European border communities*», Final report, DG research European Commission, 2003, σελ 23-26

Οι έννοιες των συνόρων ως διαχωριστικής γραμμής και της συνοριακής ζώνης δεν είναι μεταξύ τους αντιφατικές αλλά αλληλοσυμπληρώνονται. Η συνοριακή ζώνη είναι δηλαδή ταυτόχρονα γραμμή αντιπαράθεσης αλλά και γραμμή ενότητας και συναλλαγών. Η συνεργασία, η από κοινού ανάληψη πρωτοβουλιών και η δημιουργία έργων υποδομής σε διασυνοριακό επίπεδο είναι απαραίτητη για να ξεπεραστούν ενδεχομένως κοινωνικοοικονομικές ανισότητες εκατέρωθεν των συνόρων και να επιλυθούν κοινά προβλήματα με αμοιβαίο για τα όμορα κράτη κέρδος. Ειδικά στην Ευρώπη τα ζητήματα της διασυνοριακής συνεργασίας αποκτούν ιδιαίτερη σημασία για πολιτικούς και ιστορικούς λόγους, ίσως επειδή τα σύνορα αποτέλεσαν επί χρόνια αιτία διαμάχης μεταξύ των κρατών.

Το «διασυνοριακό» έδαφος δεν μπορεί παρά να είναι προϊόν πολιτικής βούλησης που εννοεί να προάγει την τοπική ανάπτυξη και τη συνεργασία, όχι μεταξύ των κυβερνήσεων, αλλά προπάντων μεταξύ των όμορων περιοχών και των τοπικών και περιφερειακών φορέων, δηλαδή των φορέων α' και β' βαθμού σε επίπεδο και κρατικό και ιδιωτικό. Η συνεργασία αυτή γίνεται πιο ουσιαστική, και άρα πιο αποτελεσματική για τον πληθυσμό, όταν γίνεται μέσα σε πλαίσιο πολύ συγκεκριμένο και θεσμοθετημένο, όταν δηλαδή υπάρχει προσδιορισμένος γεωγραφικά χώρος και συγκεκριμένο θεσμικό, οικονομικό και πολιτιστικό περιβάλλον στο οποίο θα βασιστεί.

Η αλήθεια είναι ότι δεν υπάρχει κοινά αποδεκτός ορισμός για την έννοια της διασυνοριακής συνεργασίας. Θα μπορούσε κανείς να την προσεγγίσει ως την κάθε μορφής συνεργασία που αποσκοπεί στο να ενισχύσει και να αναπτύξει τις σχέσεις γειτνίασης μεταξύ **των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των όμορων πλευρών**, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας ζωής του πληθυσμού που ζει και κινείται σε αυτές τις περιοχές.⁴ Η διασυνοριακή συνεργασία έχει οριστεί ως «διασυνοριακή αλληλεπίδραση μεταξύ όμορων περιφερειών για τη διατήρηση, τη διακυβέρνηση και την ανάπτυξη του κοινού ζωτικού τους χώρου, χωρίς την ανάμειξη των κεντρικών κρατικών αρχών». Στη συνεργασία αυτή περιλαμβάνεται και η υπογραφή συνθηκών μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, των τοπικών και περιφερειακών δηλαδή φορέων και αρχών των όμορων κρατών που συνεργάζονται. Η συνεργασία λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που έχουν απονεμηθεί στις αρχές αυτές από το εσωτερικό δίκαιο του κάθε κράτους⁵. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν μπορούν ασφαλώς να επηρεαστούν από τις συνθήκες που υπογράφονται μεταξύ των διάφορων κρατών διότι οι συνθήκες αυτές αποτελούν απλώς τη νομική βάση της διασυνοριακής συνεργασίας και της λειτουργίας των κάθε μορφής

⁴ Ορισμός που χρησιμοποιείται από τη διεθνή σύμβαση της Μαδρίτης του 1980 (άρθρο 2)

⁵ Ο φορέας της συνεργασίας αυτής στο τοπικό επίπεδο είναι τα νομικά πρόσωπα της τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι τα τοπικά διοικητικά όργανα της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους γιατί τότε εξακολουθούμε να παραμένουμε στο στάδιο της συνεργασίας κρατών και όχι τοπικών «φορέων». Τα ίδια ισχύουν και για το επίπεδο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

διασυνοριακών οργανισμών. Συνιστούν ουσιαστικά τμήμα του πρωτογενούς δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας.

Θα μπορούσαν να διακριθούν κάποια επίπεδα στα οποία λειτουργεί πρακτικά το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας· εφαρμοστέο είναι το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, το οποίο άλλωστε, για τα κράτη μέλη της Ένωσης, υπερέχει από πλευράς τυπικής ισχύος, αλλά και οι πολυμερείς διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι σχετικές διακρατικές συμβάσεις, οι νομικοί κανόνες, οι σχετικοί με τη συνεργασία αυτή, του εσωτερικού δικαίου των όμορων κρατών ανάλογα με την περίπτωση· εφαρμοστέες είναι, ασφαλώς, και οι κάθε είδους συμφωνίες μεταξύ των φορέων των συνορευόντων κρατών. Όλοι αυτοί οι κανόνες εφαρμόζονται αδιάκριτα τόσο στα χερσαία όσα και στα θαλάσσια σύνορα. Συγκεκριμένες μάλιστα ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα προγράμματα χρηματοδότησης διασυνοριακών προγραμμάτων INTERREG αναφέρουν ρητά ότι τα εν λόγω προγράμματα αφορούν και στα θαλάσσια σύνορα, ενώ από άλλα νομικά κείμενα αυτό προκύπτει έμμεσα. Η σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης για τη διασυνοριακή συνεργασία Οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, για παράδειγμα, δεν κάνει τέτοια ρητή αναφορά, ωστόσο διέπει τις σχέσεις ανάμεσα στην Κορσική και τη Σαρδηνία. Βέβαια, το γεγονός ότι νομικά δεν υπάρχει διαφορετική αντιμετώπιση δεν σημαίνει ότι στην πράξη η συνεργασία υλοποιείται υπό τις ίδιες συνθήκες. Έχει μάλιστα υποστηριχθεί⁶ ότι ακριβώς αυτή η ομοιομορφη αντιμετώπιση δεν συνάδει με τα θαλάσσια σύνορα, διότι δεν εισάγονται ρυθμίσεις προσαρμοσμένες στην ιδιαιτερότητά τους ούτε ενθαρρύνεται ιδιαίτερα η κατάρτιση προγραμμάτων και η ανάληψη κοινών πρωτοβουλιών, με αποτέλεσμα αυτή η ομοιομορφία να αποθαρρύνει αντί να παροτρύνει. Ωστόσο, βασικό στοιχείο σε κάθε περίπτωση δεν είναι ο χαρακτήρας των συνόρων ως χερσαίων ή θαλάσσιων αλλά η γεωγραφική συνέχεια, το κοινό ιστορικό παρελθόν και η λειτουργική ενότητα της συνοριακής ζώνης, η οποία προσδιορίζεται κυρίως εμπειρικά, από το μέγεθος και την πυκνότητα των αλληλεπιδράσεων στο εσωτερικό αυτής της ευρύτερης ζώνης. Συχνά, οι κάτοικοι περιοχών πλησίον των συνόρων αισθάνονται περισσότερο οικείοι με τους κατοικούντες από την άλλη πλευρά των συνόρων παρά με κατοίκους άλλων περιοχών του ίδιου κράτους. Οι αλληλεπιδράσεις μετριοούνται και με δείκτες ποσοτικούς, όπως π.χ. η συχνότητα και η ένταση των μετακινήσεων ή και ο αριθμός των τηλεφωνημάτων που ανταλλάσσονται σε καθημερινή βάση μεταξύ των κατοίκων από τις δυο μεριές των συνόρων.

Το ζήτημα είναι τι είδους νομικά μορφώματα θα δημιουργηθούν μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της

⁶ Βλ. Alex Giusti: «*La coopération sur la frontière maritime entre la Corse et l'Italie*», Aux coutures de l'Europe, sous la direction de Henri Comte et Nicolas Levrat, l' Harmattan 2006, σελ.115-118

διασυνοριακής συνεργασίας, αν θα έχουν νομική προσωπικότητα, τι είδους αρμοδιότητες θα τους δοθούν και από ποιον. Το φάσμα των αρμοδιοτήτων τους μπορεί να περιλαμβάνει όλους τους τομείς της καθημερινότητας των ανθρώπων που ζουν γύρω από τα σύνορα (εκπαίδευση, ιατρική περίθαλψη, εργασία, μεταφορές και συγκοινωνία, οικονομία, προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ.). Πέρα από τη δημιουργία των οργανισμών που επιλαμβάνονται των θεμάτων της καθημερινότητας των συνόρων, είναι αναγκαία η εναρμόνιση των νομοθεσιών των όμορων κρατών προκειμένου να υλοποιούνται τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας. Σημαντικός παράγοντας για την επίτευξη προγραμμάτων είναι εάν και σε ποιο βαθμό λειτουργεί ο θεσμός της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα εμπλεκόμενα κράτη. Ένα συγκεντωτικό κράτος μοιραία δεν ευνοεί την συνεργασία μεταξύ των οργανισμών αυτών. Αυτοί δεν έχουν πολλά περιθώρια πρωτοβουλιών συνεργασίας με τους αντίστοιχους οργανισμούς των όμορων κρατών. Εξυπακούεται ότι τα διαφορετικά συστήματα διοικητικής οργάνωσης των όμορων κρατών μπορούν να δημιουργήσουν προβλήματα στη συνεργασία εφόσον η διαφορετική διοικητική οργάνωση συνεπάγεται διαφορές και στις αρμοδιότητες και στο περιθώριο δράσης των τοπικών και περιφερειακών οργάνων. Εξίσου σημαντικό είναι όμως να προσδιοριστούν και να αναπτυχθούν οι βασικές νομικές αρχές στις οποίες θεμελιώνεται η αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συμβάλλονται με τις αντίστοιχες τους αρχές των περιοχών με τις οποίες συνορεύουν, να έχουν δηλαδή σχέσεις συνεργασίας που ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα.

Σε επίπεδο τόσο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και του Συμβουλίου της Ευρώπης υπάρχει ήδη ένα αρκετά ανεπτυγμένο νομικό πλαίσιο για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Όμως, η συνεργασία αυτή και η σχετική δράση τους συμβιβάζεται απόλυτα με την παραδοσιακή συνταγματική έννοια της κρατικής κυριαρχίας; και ακόμη περισσότερο, όταν η δράση λαμβάνει χώρα *de facto*, χωρίς η δυνατότητα αυτή να προβλέπεται ή να επιτρέπεται από τα κείμενα των Συνταγμάτων των εμπλεκόμενων κρατών; Φαίνεται καταρχήν ότι εν προκειμένω η προβληματική έχει κάποιες ομοιότητες με την παλαιότερη προβληματική που εμφανίστηκε όταν μεγάλο τμήμα των αρμοδιοτήτων κρατικών αρχών μεταβιβάστηκε σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης χωρίς ακόμη τα εθνικά συντάγματα να έχουν προλάβει να επιτρέψουν τέτοια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.

Επιπλέον, είναι εξίσου αμφίβολο εάν μια εκτός συνόρων ή διεθνής δράση των αρχών της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης συμβιβάζεται με την παραδοσιακή αρχή του διεθνούς δικαίου ότι μοναδικό υποκείμενο των διπλωματικών σχέσεων είναι το κράτος. Τίθεται έτσι το ερώτημα πώς να «συμφιλωθεί» το μονοπώλιο του κράτους, ως του μόνου δημόσιου νομικού προσώπου που διαχειρίζεται την εξωτερική πολιτική και τις διεθνείς

σχέσεις, με τις φιλοδοξίες ιδίως των αρχών της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, και άλλων ακόμη νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αλλά και ιδιωτών εκατέρωθεν των συνόρων να αναπτύσσουν νομική δράση σε διεθνές επίπεδο.

Το πιο ουσιώδες εντούτοις στοιχείο της διασυνοριακής συνεργασίας είναι αυτή ακριβώς η δυνατότητα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των περιοχών που βρίσκονται στα σύνορα να συνεργάζονται άμεσα και απευθείας με τις αντίστοιχες τους αρχές που βρίσκονται από την άλλη πλευρά των συνόρων. Πριν από ορισμένες δεκαετίες τα κράτη δεν ευνοούσαν σχεδόν καθόλου μια τέτοια προοπτική. Σήμερα, όμως, η κατάσταση δείχνει να μεταβάλλεται: ήδη, η απαρχή της μεταβολής αυτής σημειώνεται τον Οκτώβριο του 1993 κατά τη σύνοδο της Βιέννης, όπου οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης αναγνώρισαν ότι «η δημιουργία μιας Ευρώπης ανεκτικής και ευημερούσας δεν εξαρτάται μόνο από τη συνεργασία μεταξύ των κρατών, βασίζεται επίσης στη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης».

Η δυνατότητα αυτή αποτελεί ανάγκη από τότε που οι τομείς παρέμβασης του κράτους στην κοινωνία έχουν αυξηθεί και οι αρμοδιότητες του έχουν πολλαπλασιαστεί σε σχέση με το παρελθόν. Το κράτος του 18^{ου} αιώνα, π.χ., είχε πολύ πιο περιορισμένη δραστηριότητα από ό,τι ένα σύγχρονο κράτος. Όπως έχει χαρακτηριστικά παρατηρηθεί⁷, ο πρώτος προϋπολογισμός του κράτους των ΗΠΑ θα επαρκούσε σήμερα να καλύψει τη λειτουργία της κρατικής μηχανής μόλις για 4 λεπτά! Αυτό δείχνει, μεταξύ άλλων, πόσο έχουν πολλαπλασιαστεί οι τομείς δράσης του κράτους και συγχρόνως τονίζει την ανάγκη να ενισχυθούν οι αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όχι μόνο σε επίπεδο εθνικό αλλά και διεθνές.

Βέβαια, η έννοια της διασυνοριακής συνεργασίας διαφέρει από την έννοια της διαπεριφερειακής συνεργασίας, δηλαδή της συνεργασίας μεταξύ οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κρατών χωρίς κοινά σύνορα⁸. Διαφέρει επίσης από την έννοια της διεθνούς συνεργασίας. Τα στάδια που έχει διέλθει το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας ισχύουν κατ' αναλογία και στη διαπεριφερειακή συνεργασία. Το ζήτημα της νομιμοποίησης δημόσιων νομικών προσώπων διάφορων του κράτους να αναπτύσσουν νομική δράση ανεξάρτητη από το κράτος εκτός των κρατικών

⁷ Βλ. N.Levrat: «*Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*», Presses Universitaires de France, 1994, σελ.22

⁸ Βλ. M. Perkmann: «*The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*», online paper published by the Department of Sociology, Lancaster University, διαθέσιμο σε <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc103mp.html>, 2002 και επαναδημοσιεύτηκε σε <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>, 2003, σελ. 6, τελευταία επίσκεψη 19-8-2016

συνόρων, ουσιαστικά, το ζήτημα της αρμοδιότητας για σύναψη διεθνών συνθηκών, που μπορούν να έχουν, τίθεται εξίσου και για αυτή τη μορφή συνεργασίας εφόσον οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί παραμένουν οι φορείς της συνεργασίας, έστω και αν απουσιάζει το στοιχείο των κοινών συνόρων. Ωστόσο, στην περίπτωση της διασυνοριακής συνεργασίας οι δεσμοί μεταξύ των Δήμων και των Περιφερειών είναι, εύλογα, εντονότεροι απ' ότι στη διαπεριφερειακή, η οποία αν εκλείψει η χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης εύκολα θα διαλυθεί.

Στην πράξη η διασυνοριακή συνεργασία διέρχεται ορισμένα στάδια μέχρι να φτάσει στο επίπεδο των θεσμών που υπάρχουν σήμερα και για τους οποίους θα γίνει λόγος παρακάτω. Αρχικά, οι τοπικές αρχές συνεργάζονται *de facto*, χωρίς να υπάρχει συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο, για την επίλυση των προβλημάτων τους.⁹ Αυτό λογικά είναι αναπόφευκτο στις τοπικές κοινωνίες, οποιασδήποτε μορφής σύνορο και αν τις χωρίζει, ήδη από την εποχή της φεουδαρχίας. Στη συνέχεια οι ενδιαφερόμενες τοπικές αρχές καταρτίζουν κάποιας μορφής σύμβαση για το κάθε πρόγραμμα που θέλουν να υλοποιήσουν ή για το κάθε πρόβλημα που θέλουν να αντιμετωπίσουν. Σε ένα πιο εξελιγμένο στάδιο δημιουργούν από κοινού οργανισμούς (με νομική προσωπικότητα) ή έστω διοικητικά όργανα στις έννομες τάξεις τους για να διαχειρίζονται τα προβλήματα της συνοριακής ζώνης. Στην ευρωπαϊκή ήπειρο η διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης άρχισε να αναπτύσσεται άναρχα και σποραδικά με μια προσέγγιση εκ των κάτω προς τα άνω έως τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οπότε εκκινούν οι προσπάθειες του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη θεσμοποίηση και τη συστηματοποίησή της.

Όπως προαναφέρθηκε, σε κάθε περίπτωση η διασυνοριακή συνεργασία θα αξιολογείται υπό το πρίσμα της διοικητικής οργάνωσης του κάθε κράτους. Στην Ευρώπη τα κράτη διακρίνονται σε κατηγορίες σχετικά με το θέμα αυτό.¹⁰ Υπάρχουν καταρχήν τα ομοσπονδιακά κράτη.¹¹ εκεί οι αρμοδιότητες είναι προσδιορισμένες από το ομοσπονδιακό σύνταγμα και συνήθως ισχύει η αρχή της επικουρικότητας υπέρ των ομόσπονδων κρατών τα οποία σαφώς έχουν περισσότερες αρμοδιότητες από την Περιφέρεια ενός κράτους όπου εφαρμόζεται η αποκέντρωση ή από έναν οποιοδήποτε οργανισμό τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Κατά κανόνα, όμως, τα ομόσπονδα κράτη δεν έχουν διεθνή νομική προσωπικότητα: το

⁹ Αυτό συνέβαινε για παράδειγμα στις Γαλλογερμανικές περιοχές που είχαν κοινό σύνορο το Ρήνο, επίσης στα σύνορα της Γαλλίας με την Ισπανία. στην περιοχή των Πυρηναίων καταγράφεται μια συνεργασία μεταξύ των Γαλλικών και των Ισπανικών κοινοτήτων ήδη από το 17ο αιώνα βασισμένη μάλιστα σε γραπτές συμφωνίες μεταξύ τους οι οποίες ονομάζονταν «*facieres*» η ύπαρξη και η εγκυρότητα των τελευταίων αναγνωρίστηκε από τη συνθήκη των Πυρηναίων που συνάφθηκε ανάμεσα στη Γαλλία και την Ισπανία το 1659

¹⁰ M. Kissling: «*La position des états nations et de l' union européenne aux régions transfrontalières*», La revue de la coopération transfrontalière, vol. January-February 1999, passim

¹¹ για παράδειγμα: Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία

ομοσπονδιακό κράτος είναι το υποκείμενο του διεθνούς δικαίου και έχει το μονοπώλιο της συμμετοχής στις διεθνείς σχέσεις. Μετά τα ομοσπονδιακά κράτη, υπάρχουν στην Ευρώπη κράτη όπου, σύμφωνα με το σύνταγμα, οι Περιφέρειες ή ακριβέστερα ορισμένες Περιφέρειες έχουν αυτονομία για ιστορικούς και πολιτικούς λόγους¹². Πρόκειται για μια διοικητική, νομοθετική και οικονομική αυτονομία που διαφοροποιεί τελείως τα όργανά τους από τα περιφερειακά όργανα του κράτους. Αυτή η «αυτονόμηση» είναι αναγκαία επειδή ο τοπικός πληθυσμός έχει, για ιστορικούς λόγους, έντονο το συναίσθημα της διαφορετικότητας και της αυτονομίας σε σχέση με το υπόλοιπο κράτος και η συνταγματική αυτή λύση είναι ίσως ο μόνος τρόπος για να αποφευχθούν τα προβλήματα στο εσωτερικό του κράτους.

Τρίτη κατηγορία αποτελούν τα κράτη¹³ όπου ισχύει το σύστημα της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Εκτός από το κρατικό επίπεδο υπάρχει ένα τοπικό επίπεδο (των δήμων και των κοινοτήτων) αλλά και ένα ενδιάμεσο επίπεδο, αυτό της Περιφέρειας. Η Περιφέρεια είναι σ' αυτά τα κράτη ένα χωριστό νομικό πρόσωπο, όπου ισχύει και η αρχή της αυτοκυβέρνησης, με ορισμένη διοικητική και οικονομική αυτονομία και ορισμένες συνταγματικές εγγυήσεις. Οι Περιφέρειες δεν έχουν βέβαια το επίπεδο της αυτονομίας των περιοχών των κρατών της προηγούμενης κατηγορίας. Ειδικότερα, στην Ελλάδα, πέραν του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι οι Δήμοι, με το άρθρο 3 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ Α 87) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», συστάθηκε η Περιφέρεια ως νομικό πρόσωπο δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία, όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 255 και 282 του ν.3852/2010, αποτελεί καθολικό διάδοχο των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που μέχρι πρότινος αποτελούσαν τα νομικά πρόσωπα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μέχρι τη μεταρρύθμιση που επήλθε με το Πρόγραμμα Καλλικράτης οι Περιφέρειες αποτελούσαν αποκεντρωμένη μονάδα της κρατικής διοίκησης και όχι αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης συγκροτούσαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις βάσει του ν.2218/1994 (ΦΕΚ Α 90), οι οποίες καταργήθηκαν με το ν.3852/2010. Στη θέση των κρατικών Περιφερειών, με το νόμο αυτό, συστάθηκαν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους και έχουν τις αρμοδιότητες που είχαν οι κρατικές Περιφέρειες (άρθρο 280 του ν.3852/2010).

Σχετικός με την έννοια και το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (European Charter of local self government), που αποτελεί διεθνή σύμβαση, η οποία υπογράφηκε στις 15 Οκτωβρίου 1985 μεταξύ των κρατών-μελών του

¹² τέτοια παραδείγματα είναι η Ισπανία, το Βέλγιο, η Ιταλία

¹³ όπως πχ η Γαλλία, η Μεγάλη Βρετανία, η Ολλανδία κλπ

Συμβουλίου της Ευρώπης με πρωτοβουλία του διεθνούς αυτού οργανισμού¹⁴. Η έννοια της τοπικής αυτονομίας εξηγείται ως το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν στο πλαίσιο του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους ένα σημαντικό μέρος των δημόσιων υποθέσεων. Το δικαίωμα αυτό ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία. Η έννοια, δηλαδή, της αυτονομίας ταυτίζεται με την έννοια της αυτοκυβέρνησης. Σύμφωνα, με την επεξηγηματική έκθεση του Χάρτη, η οποία καταρτίστηκε από την Διευθύνουσα Επιτροπή για περιφερειακά και τοπικά ζητήματα (Steering Committee for regional and municipal matters) και υποβλήθηκε στην Επιτροπή των Υπουργών, όσα προβλέπονται από την εν λόγω σύμβαση μπορούν να εφαρμοστούν στους οργανισμούς όχι μόνο της τοπικής αλλά *mutatis mutandis* και της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα σημαντικό για τον εδώ αναπτυσσόμενο προβληματισμό είναι το άρθρο 10 του Χάρτη¹⁵ που ορίζει ότι «1. Οι Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν το δικαίωμα, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, να συνεργάζονται και, στα πλαίσια του νόμου, να συνεταιρίζονται με άλλους Οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την πραγματοποίηση έργων κοινού ενδιαφέροντος. 2. Το δικαίωμα των Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να προσχωρούν σε μια ένωση για την προσπάθεια και την προώθηση των κοινών συμφερόντων τους και το δικαίωμα να προσχωρούν σε μια διεθνή ένωση Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αναγνωρίζονται από κάθε κράτος. 3. Οι Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν υπό τις υπό του νόμου ενδεχομένως προβλεπόμενες προϋποθέσεις να συνεργάζονται με Οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης άλλων κρατών».

¹⁴ Στην ελληνική έννομη τάξη κυρώθηκε με τον ν.1850/1989 (ΦΕΚ Α 114).

¹⁵ Η Ελλάδα, από 6-9-1989, έχει διατυπώσει ρητή επιφύλαξη σε ό,τι αφορά τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 10.

2. Αντικείμενο της μελέτης.

Με την παρούσα μελέτη επιδιώκεται η παρουσίαση της δράσης, εκτός της εθνικής έννομης τάξης, των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την ιδιότητά τους ως φορείς δημόσιας εξουσίας. Ειδικότερα, αναπτύσσεται, κατ' αρχάς, η de facto δράση των οργανισμών αυτών μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980 και εν συνεχεία παρουσιάζεται η θεσμική της διάσταση. Δίνεται έμφαση στους θεσμούς του ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου που έχουν εισαχθεί για την προαγωγή της διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, η οποία αποτελεί το βασικό μηχανισμό της εκτός συνόρων δράσης τους και κορυφώνεται με τη δημιουργία νομικών προσώπων διασυνοριακής συνεργασίας. Περαιτέρω, διερευνάται ο νομικός χαρακτηρισμός της δράσης αυτής, δηλαδή η ένταξή της στο πεδίο του διεθνούς δικαίου ή του εσωτερικού δημοσίου δικαίου αλλά και η θέση της στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από το χαρακτηρισμό αυτό εξαρτάται και η αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η συμβατότητα της διασυνοριακής συνεργασίας με την αρχή της κρατικής κυριαρχίας και η ευθύνη που υπέχουν έναντι τρίτων τα διασυνοριακά νομικά μορφώματα που δημιουργούν οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Τα στοιχεία της μελέτης προέρχονται από νομικές εισηγήσεις και μελέτες που έχουν εκπονηθεί σε διάφορα ευρωπαϊκά πανεπιστήμια σχετικά με την έννοια της διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και τους θεσμούς του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου που την προάγουν, αλλά και από κοινωνιολογικής φύσης μελέτες σχετικά με την απήχηση που έχει η δράση αυτή στον πληθυσμό της διασυνοριακής ζώνης και την αποτελεσματικότητά της. Γίνεται επίσης αναφορά σε αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις οποίες αναλύεται το ζήτημα της αστικής ευθύνης που υπέχουν οι οργανισμοί αυτοί σε περίπτωση παράβασης του δικαίου της Ε.Ε, αποδιδόμενη σε όργανά τους.

Σκοπός της μελέτης είναι να καταδείξει ότι η εκτός των συνόρων δράση των οργανισμών της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης δεν ανατρέπει καμία από τις θεμελιώδεις αρχές του δημοσίου δικαίου ούτε συνιστά απειλή για την υπόσταση και τη συνοχή του κράτους-έθνους, αλλά αντιθέτως αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο για την επίτευξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Από την αρχαιότητα οι τοπικές κοινωνίες ήταν φορείς οργανωμένης εξουσίας στον ευρωπαϊκό χώρο και σε συγκεκριμένες μάλιστα ιστορικές περιόδους είχαν μεγαλύτερη δύναμη και επιρροή από τις κεντρικές διοικήσεις. Κατά το μέρος αυτό επιχειρείται η παρουσίαση της συνεργασίας **όμορων** τοπικών και περιφερειακών οργανισμών διαφορετικών κρατών στον ευρωπαϊκό χώρο και της σταδιακής διαμόρφωσης ενός νομικού πλαισίου κατατείνοντος στη θεσμοποίηση της συνεργασίας αυτής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΘΕΣΜΟΠΟΙΗΜΕΝΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι πόλεις-κράτη της ελληνικής αρχαιότητας και τα φέουδα της χριστιανικής μεσαιωνικής Ευρώπης, ως τρόποι πολιτειακής οργάνωσης, αναδεικνύουν τον πρωτεύοντα ρόλο που διαδραμάτιζαν οι τοπικές εξουσίες κατά τις συγκεκριμένες ιστορικές περιόδους. Περαιτέρω, μετά τη δημιουργία των κρατών-εθνών στον ευρωπαϊκό χώρο, οι τοπικοί φορείς εξουσίας, αν και λιγότερο ισχυροί, εξακολουθούν να συνεργάζονται με κριτήριο τη γεωγραφική τους θέση, δηλαδή τη γειννιάσή τους με αντίστοιχους φορείς άλλων κρατών και μάλιστα ανεξαρτήτως της ύπαρξης ή μη συγκεκριμένου νομικού πλαισίου, το οποίο άρχισε να διαμορφώνεται σταδιακά από το 1980 και εντεύθεν με πρωτοβουλία κατά κύριο λόγο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Μέχρι την έναρξη των συστηματοποιημένων προσπαθειών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η πέραν των συνόρων δράση και συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είτε είχε νομικό έρεισμα στο εθνικό δίκαιο των εμπλεκόμενων κρατών είτε χωρούσε de facto για την από κοινού αντιμετώπιση προβλημάτων στη συνοριακή ζώνη.

I. Ιστορική αναδρομή και συστήματα συγκέντρωσης της εξουσίας σε τοπικού χαρακτήρα κέντρα στην ευρωπαϊκή ιστορία.

1. Από τις πόλεις-κράτη της αρχαιότητας στους σύγχρονους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Οι τοπικές –περιορισμένου μεγέθους– κοινωνίες, ως οντότητες ανεξάρτητες και ισοδύναμες των κρατών, αλλά διαφορετικές σε σχέση με την έννοια του κράτους-έθνους, εμφανίστηκαν στον ευρωπαϊκό χώρο κατά τρόπο συστηματικά οργανωμένο στην αρχαία Ελλάδα με το θεσμό της πόλης-κράτους, ιδίως κατά τον έκτο και πέμπτο αιώνα π.Χ. Η πόλη-κράτος δεν αποτελούσε γεωγραφικό προσδιορισμό, αλλά το βασικό σύστημα πολιτικής οργάνωσης των αρχαιοελληνικών κοινωνιών. Ο τρόπος άσκησης της οργάνωσης αυτής ποικίλλει ανάλογα με τη μορφή του πολιτεύματος. Για παράδειγμα, στην πόλη-κράτος της Αθήνας, μετά την πτώση της τυραννίας του Πεισίστρατου το 510 π.Χ., το πολίτευμα έγινε δημοκρατικό με τις μεταρρυθμίσεις του Κλεισθένη που σήμαναν ουσιαστικά τη μεταβίβαση της εξουσίας στην Εκκλησία του Δήμου.

Σε μεταγενέστερη εποχή, βρίσκουμε τοπικές οντότητες να αναδεικνύονται ως ισχυροί φορείς ανεξάρτητης εξουσίας κατά τη φεουδαρχική περίοδο. Μετά την πτώση της (Δυτικής) Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, οι συνεχείς βαρβαρικές επιδρομές διάφορων φύλων (Βάνδαλων, Βησιγόθων, Σαξόνων, Ούνων κ.λπ.) διέρρηξαν την εδαφική συνέχεια και πληθυσμιακή συνοχή των περιοχών της παλαιάς αυτοκρατορίας, ενώ, παράλληλα, στα ίδια εδάφη διαδιδόταν ταχύτατα ο Χριστιανισμός. Συγκεκριμένα, η παρακμή της Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας οδήγησε στην ανάδειξη νέων (χριστιανικών) κέντρων εξουσίας με κυριότερο το Φραγκικό Βασίλειο (Regnum Francorum, 481-843 μ.χ) που έφτασε στο απόγειό του επί της βασιλείας του Καρλομάγνου (800 μ.χ) και το οποίο συμπεριλάμβανε γερμανόφωνα και ρομανικά (σημερινά γαλλόφωνα τμήματα). Κατά την καρολίγγεια περίοδο η δημιουργία ισχυρών τοπικών κέντρων εξουσίας, δηλαδή η φεουδαρχία, της οποίας οι ρίζες βρίσκονται στην εποχή της ύστερης Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας και στην πρακτική της ρωμαϊκής πατρωνίας, παίρνει μεγάλες διαστάσεις. Τα τοπικά κέντρα εξουσίας ανήκαν είτε σε φεουδάρχες είτε σε εκκλησιαστικά μορφώματα τοπικού χαρακτήρα, όπως οι Επισκοπές και οι Αρχιεπισκοπές, που ελέγχονταν από εκκλησιαστικούς άρχοντες. Εντός των ορίων τέτοιων φεουδαρχικών κέντρων ζούσαν και εργάζονταν οι χωρικοί υπό το καθεστώς δουλοπαροικίας, ενώ κάποια εξουσία παραχωρείτο με τη μορφή δικαιώματος εκμετάλλευσης γαιών στους βασάλους (vassals) με αντάλλαγμα τη στρατιωτική τους βοήθεια προς τους φεουδάρχες. Καθώς η εξουσία των φεουδαρχών αυτών ενισχυόταν διαρκώς, οι στρατιωτικές μεραρχίες από τα διάφορα φεουδαρχικά κέντρα της αυτοκρατορίας αντικατέστησαν τον ενιαίο αυτοκρατορικό στρατό. Μετά την εξασθένηση της καρολίγγειας αυτοκρατορίας οι πληθυσμοί

δεν υπάκουαν πλέον στον ηγεμόνα αλλά στον κόμητα-δούκα που ήταν άμεσος κύριός τους.

Το φεουδαρχικό σύστημα άρχισε να παρακμάζει το 15^ο αιώνα, ενώ το οριστικό τέλος του και η γένεση των κρατών-εθνών οριοθετείται από τη Συνθήκη της Βεστφαλίας (1648), με την οποία τερματίστηκε ο τριακονταετής πόλεμος και επήλθε το τέλος της Αγίας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας. Η συνθήκη αυτή, που σηματοδότησε τη γένεση των κρατών-εθνών και εισήγαγε την έννοια της κρατικής κυριαρχίας, περιέχει τα ψήγματα της δημιουργίας των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών. Σήμανε ουσιαστικά την εμφάνιση του διεθνούς δικαίου και το τέλος του Μεσαίωνα.

Από το 17^ο έως τον 20^ο αιώνα, οι έννοιες του κράτους-έθνους αλλά και της εθνικής οικονομίας ενισχύονται και αντίστοιχα υποχωρεί η εξουσία των τοπικών και περιφερειακών κέντρων. Στον ευρωπαϊκό χώρο γνωρίζουν άνοδο ιδεολογίες όπως αυτή του εθνικισμού, που ξεκίνησε ως ριζοσπαστική ιδεολογική απάντηση στην καταρρέουσα μοναρχία και μεταλλάχθηκε, μέσω της διάδοσής της στα μεσαία στρώματα του πληθυσμού, σε μια θεωρία με ρατσιστικά και ξενοφοβικά γνωρίσματα. Χαρακτηριστικό στοιχείο της περιόδου που έπεται της συνθήκης της Βεστφαλίας και κορυφώθηκε με τη Γαλλική Επανάσταση ήταν η αποπροσωποποίηση της κρατικής κυριαρχίας, υπό την έννοια ότι το κράτος, στην εσωτερική έννομη τάξη, έπαψε πλέον να αντιμετωπίζεται ως φυσικό πρόσωπο ταυτιζόμενο με αυτό του μονάρχη και έγινε νομικό πρόσωπο του οποίου οι σχέσεις με τους υπηκόους του ρυθμίζονται από ειδικούς κανόνες που συγκροτούν το δημόσιο δίκαιο. Αξίζει να σημειωθεί ότι στη διεθνή έννομη τάξη η εξέλιξη αυτή είχε προηγηθεί, διότι οι συνθήκες που υπέγραφε ο μονάρχης δεν έχαναν αυτομάτως την ισχύ τους μετά το θάνατό του, αλλά υπήρχε, κατ' αρχήν, μια συνέχεια.¹⁶

Σταδιακά, η νομική προσωπικότητα του δημοσίου δικαίου επεκτάθηκε και σε εδαφικά μορφώματα στο εσωτερικό των κρατών, υποκείμενα στην κυριαρχία του. Ωστόσο, η νομική αυτή προσωπικότητα υφίστατο μόνο στην εσωτερική έννομη τάξη διότι σε διεθνές επίπεδο, χάριν της σταθερότητας των διεθνών σχέσεων, η θεωρία του οργάνου εξομοίωνε πάντοτε τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με το ίδιο το κράτος.

¹⁶ E. Zoller : *«Introduction au droit public»*, Editions Dalloz, 2013, σελ. 66.

II. Ενδεικτικές μορφές θεσμοποιημένης συνεργασίας σε επίπεδο οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη που εμφανίστηκαν από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα ως το τέλος της δεκαετίας του 1970.

2. Αδελφοποιήσεις πόλεων.

Μια από τις πρώτες μορφές διασυνοριακής συνεργασίας ήταν η αδελφοποίηση πόλεων. Αγκαλιάζει μια ευρύτερη έννοια συνεργασίας, όχι απαραίτητα διασυνοριακή, μεταξύ πόλεων διαφορετικών κρατών και όχι πάντα όμορων. Η συνεργασία αυτού του είδους γνώρισε μεγάλη ακμή στην Ευρώπη μετά το δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο και αποτέλεσε ουσιαστικά μια προσπάθεια εξομάλυνσης του κλίματος που επικρατούσε ιδίως κατά τη διάρκεια του ψυχρού πολέμου. Εξακολουθεί να ακμάζει μέχρι σήμερα και είναι κυρίως προσανατολισμένη στην πολιτιστική συνεργασία των συμβαλλόμενων πόλεων και στην αμοιβαία προσέγγιση των πληθυσμών. Η ιδέα της αδελφοποίησης πόλεων αναπτύχθηκε κυρίως με πρωτοβουλία δύο διεθνών οργανισμών: του **Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών** (Council of European Municipalities and Regions - CEMR)¹⁷ και της **Παγκόσμιας Ομοσπονδίας Ενωμένων Πόλεων** (World Federation of United Cities). Ειδικότερα, το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών στόχευε στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας στη βάση της αυτονομίας των τοπικών κοινωνιών. Και η πρώτη εφαρμογή αυτού του στόχου ήταν ακριβώς οι αδελφοποιήσεις πόλεων. Αρχικά οι πιο πολλές είχαν το χαρακτηριστικό ότι ήταν διασυνοριακές και ως θεσμός άρχισε κυρίως να αναπτύσσεται μεταξύ γαλλικών και γερμανικών πόλεων. Με αυτόν τον τρόπο, θα μπορούσαν οι πόλεις των διάφορων ευρωπαϊκών κρατών να ανταλλάξουν τις εμπειρίες τους σε όλους τους τομείς της τοπικής ζωής.

Η νομική βάση των αδελφοποιήσεων είναι προφανώς η συμφωνία μεταξύ των ενδιαφερόμενων πόλεων που επιδιώκουν να αναπτύξουν δεσμούς συνεργασίας. Δεν είναι όμως πάντοτε απαραίτητο να υπάρχει γραπτή σύμβαση μεταξύ των πόλεων, η οποία στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών τους θα φέρει τα γνωρίσματα της διοικητικής σύμβασης· αρκεί π.χ. ένας χάρτης συνεργασίας. Η ουσία είναι ότι τα μέρη που μετέχουν εγγυώνται μια δέσμευση στο χρόνο για την υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων. Στα περισσότερα κράτη, το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο επιβάλλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις στις πόλεις που ενδιαφέρονται να ενωθούν κατ' αυτόν τον τρόπο με άλλες. Για παράδειγμα στη Γαλλία, σύμφωνα με διάταγμα του 1956, για να είναι εκτελεστό κάθε πρόγραμμα «αδελφοποίησης» μιας πόλης με κάποια άλλη, απαιτείται η έγκριση του νομάρχη της περιοχής όπου βρίσκεται η πόλη. Ο νομάρχης προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας και ελέγχει εάν το αντικείμενο του προγράμματος αδελφοποίησης υπερβαίνει τις αρμοδιότητες που απονέμει στο Δήμο το

¹⁷ Δημιουργήθηκε το 1951 στη Γενεύη από μια ομάδα δημάρχων ευρωπαϊκών πόλεων. Σήμερα αριθμεί περίπου 150.000 μέλη που βρίσκονται σε περισσότερα από 41 κράτη. Από το 1984 και εντεύθεν υποδέχεται ως μέλη του και Περιφέρειες, βλ. www.ccre.org, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

εσωτερικό δίκαιο και εάν η δράση του Δήμου στο πλαίσιο του προγράμματος έρχεται σε αντίθεση με τις διεθνείς υποχρεώσεις του κράτους.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι η παραπάνω μορφή συνεργασίας πόλεων συμβάλλει στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας μεταξύ των λαών της Ευρώπης. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή άρχισε ήδη από το 1988 να χρηματοδοτεί σε ετήσια βάση προγράμματα αδελφοποίησης πόλεων και κυρίως εκπαιδευτικά προγράμματα και συναντήσεις μεταξύ των ενδιαφερόμενων πόλεων¹⁸. Οι πόλεις που ενδιαφέρονται να λάβουν τέτοια χρηματοδότηση υποβάλλουν αιτήσεις στην αρμόδια υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)¹⁹.

Η σημασία των προγραμμάτων αυτών είναι ακόμη μεγαλύτερη όταν συνδέουν μια πόλη κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μια πόλη που δεν ανήκει σε κράτος-μέλος, διότι βοηθούν τις τοπικές διοικήσεις να κατανοήσουν πώς λειτουργούν οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και να έρθουν σε πρώτη επαφή με την έννοια του ευρωπαϊκού κεκτημένου (acquis communautaire). Από το 1998 ειδικότερα, δημιουργήθηκε το πρόγραμμα αδελφοποιήσεων (twinning) που έχει ακριβώς αυτόν το σκοπό, να βοηθήσει δηλαδή τις τοπικές αρχές υποψήφιων κρατών-μελών να κατανοήσουν, στο μέτρο του δυνατού, τον τρόπο λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμών. Στο πλαίσιο αυτού του προγράμματος τα κράτη δεσμεύονται να κάνουν τις αναγκαίες νομοθετικές αλλαγές προκειμένου να επιτευχθούν οι συγκεκριμένοι στόχοι του προγράμματος αδελφοποίησης, οι οποίοι κινούνται συγχρόνως και στην κατεύθυνση της εμπέδωσης του κοινοτικού κεκτημένου²⁰.

Διαφαίνεται πλέον καθαρά ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρεί τις αδελφοποιήσεις ως ένα ακόμη μέσο για να ενδιαφερθούν οι ευρωπαίοι πολίτες περισσότερο για τους θεσμούς και για να ενισχυθεί η ευρωπαϊκή τους συνείδηση. Πρέπει να αναφερθεί σχετικά το ευρωπαϊκό πρόγραμμα «Ευρώπη για τους πολίτες, 2014-2020», το οποίο θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (Ε.Ε) 390/2014 του Συμβουλίου της 14^{ης} Απριλίου 2014. Το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτεί, μεταξύ άλλων, αδελφοποιήσεις και δίκτυα πόλεων και συνιστά, ιδιαίτερα για εκείνους τους ΟΤΑ που δεν διαθέτουν ευρείες εταιρικές σχέσεις με αντίστοιχους οργανισμούς της

¹⁸ Αφετηρία της στήριξης των προγραμμάτων αδελφοποίησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν η υποβολή της Fontaine Report στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που επεσήμαινε τη σημασία τους για την εμπέδωση των κοινών αξιών στις οποίες στηρίζεται η ευρωπαϊκή ταυτότητα. Αποτέλεσε δε την απαρχή για την ετήσια διάθεση κονδυλίων από τον προϋπολογισμό της Ε.Κ. (και κατόπιν Ε.Ε.) για τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων αυτών. Ενδεικτικά, το 2010 κατεγράφησαν 20.000 τέτοια προγράμματα, τα περισσότερα από τα οποία ήταν μεταξύ ελληνικών και κυπριακών πόλεων και ακολούθως μεταξύ γερμανικών και γαλλικών πόλεων.

¹⁹ Βλ. <http://www.twinning.org>, και http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/programme_guide_en.php, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

²⁰ Για περισσότερες λεπτομέρειες για τον τρόπο λειτουργίας των twinning programmes βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/press_corner/publications/twinning_en.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

αλλοδαπής, σημαντικό μέσο για την ευρωπαϊκή τους δικτύωση. Οι αιτούντες πρέπει να είναι :

α) πόλεις- δήμοι, β) Επιτροπές αδελφοποίησης, γ) άλλοι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί που εκπροσωπούν τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης. Κάθε πρόταση πρέπει να περιλαμβάνει: α) δήμους από δυο τουλάχιστον συμμετέχουσες χώρες και β) τη συμμετοχή τουλάχιστον εικοσιπέντε προσκεκλημένων συμμετεχόντων. Ως «προσκεκλημένοι συμμετέχοντες» νοούνται οι αλλοδαποί συμμετέχοντες που αποστέλλονται από τους δήμους εταίρους. Η μέγιστη επιδότηση που μπορεί να δοθεί ανά σχέδιο είναι 25.000 ευρώ²¹.

Εκτός από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα προγράμματα των αδελφοποιήσεων αντιμετωπίζονται με θετικό τρόπο και από τον Ο.Η.Ε. Ειδικότερα, η Α/Res/2861, XXVI απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών ενθαρρύνει τις αδελφοποιήσεις και εκτιμά ότι «η διεθνής συνεργασία των οργανισμών Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης μπορεί να έχει ένα σημαντικό ρόλο στην προσέγγιση των λαών».

Στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο, τα άρθρα 220 και 221 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006 ΦΕΚ Α 114) κατοχυρώνουν το θεσμό των αδελφοποιήσεων μεταξύ ελληνικών δήμων και κοινοτήτων και αντίστοιχων οργανισμών ξένων κρατών. Για τη σύσταση της αδελφοποίησης από πλευράς ελληνικού δικαίου απαιτείται απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου και σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής του άρθρου 4 παρ.2β του ν.3345/2005 (ΦΕΚ Α' 135)²². Προβλέπεται ότι ζητήματα σχετικά με τις δαπάνες μετάβασης προσώπων στο

²¹ Το πρόγραμμα αυτό υλοποιείται σε δυο σκέλη και σε μια οριζόντια δράση. Σκέλος 1: Ευρωπαϊκή μνήμη: Αύξηση της ευαισθητοποίησης σχετικά με τη μνήμη, την κοινή ιστορία, καθώς και τις αξίες και το στόχο της Ένωσης. Σκέλος 2: Συμμετοχή στις δημοκρατικές διαδικασίες και στα κοινά: Ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στις δημοκρατικές διαδικασίες και στα κοινά σε ενωσιακό επίπεδο. Μεταξύ των μέτρων του δεύτερου αυτού σκέλους συγκαταλέγεται και αυτό των αδελφοποιήσεων πόλεων. Το μέτρο αυτό αποσκοπεί στην υποστήριξη έργων όπου θα συμμετέχει ευρύ φάσμα πολιτών από αδελφοποιημένες πόλεις σε θέματα που ευθυγραμμίζονται με τους στόχους του προγράμματος. Βασικός σκοπός παραμένει πάντα η προώθηση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της Ένωσης και η ανάπτυξη ευκαιριών για κοινωνική δέσμευση και εθελοντισμό, βλ. τον Κανονισμό (Ε.Ε) 390/2014 του Συμβουλίου της 14^{ης} Απριλίου 2014 καθώς και <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egg143-01102014.pdf>, τελευταία επίσκεψη στις 7-9-2016

²² Πρόκειται για τριμελή επιτροπή που συνιστάται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Εξωτερικών. Στην Επιτροπή μετέχει και εκπρόσωπος της Ε.Ν.Α.Ε. (Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος, πλέον ΕΝ.Π.Ε. – Ένωση Περιφερειών Ελλάδος). Με την ίδια απόφαση ρυθμίζεται το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας της επιτροπής και της αμοιβής των μελών και του γραμματέα της, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17 του ν. 3205/2003 (ΦΕΚ Α 297), όπως ισχύει. Δυνάμει της εξουσιοδότησης αυτής εκδόθηκε η ΥΑοικ 45203/2005(ΦΕΚ Β 1269). Σύμφωνα με το άρθρο 1 της εν λόγω ΥΑ, έργο της επιτροπής είναι να κρίνει τη συμβατότητα της δράσης που αναπτύσσουν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (πλέον Περιφέρειες) με τις εθνικές πολιτικές και το εύρος των αρμοδιοτήτων τους, στο πλαίσιο της συμμετοχής τους σε διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα αντίστοιχου ή παρεμφερούς διοικητικού επιπέδου και της πραγματοποίησης εκδηλώσεων και ανταλλαγών αποστολών για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος, στο πλαίσιο της εθνικής εξωτερικής πολιτικής και των διακρατικών συμφωνιών. Κατά το άρθρο 2, μέλη της επιτροπής είναι ένας εκπρόσωπος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ένας εκπρόσωπος του Υπουργείου Εξωτερικών που ορίζεται με τον αναπληρωτή του με απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών, και ένας εκπρόσωπος της ΕΝ.Α.Ε. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο της επιτροπής. Πρόεδρος της επιτροπής ορίζεται ο εκπρόσωπος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Καθήκοντα Γραμματέα της Επιτροπής ασκεί υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που

εξωτερικό για τις ανάγκες των αδελφοποιήσεων ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών, και Εξωτερικών. Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με τους αντιστοίχους ξένους στο πλαίσιο των αδελφοποιήσεων υπό την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, κατά τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 221 παρ. εδ α του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Για την κατάρτιση των συμβάσεων απαιτείται η σύμφωνη γνώμη της προαναφερθείσας Επιτροπής.

3. Διασυνοριακή Ένωση οικονομικών συμφερόντων Moyenne Alsace-Breisgau.

Από το 1956 καταγράφεται ήδη ανάμεσα στο ομόσπονδο γερμανικό κρατίδιο της Βάδης Βυρτεμβέργης (Baden-Wurttemberg) και στα γαλλικά τοπικά διαμερίσματα της Αλσατίας (Bas rhin, Haut rhin) η δράση μιας ένωσης οικονομικών συμφερόντων που ονομαζόταν Communauté d'Intérêts Moyenne Alsace-Breisgau – CIMAB. Η συγκεκριμένη όμως ένωση, η οποία απέβλεπε στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων των επιχειρήσεων και των εργαζομένων της διασυνοριακής ζώνης, απέκτησε νομική προσωπικότητα αρκετά χρόνια αργότερα, το 1965, με την εγγραφή της στο μητρώο των εταιρειών του πρωτοδικείου του Colmar. Σήμερα δεν εμφανίζει πλέον δραστηριότητα.

4. Ευρωπεριφέρεια του Γκρονάου (Gronau).

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση της θεσμοποιημένης διασυνοριακής συνεργασίας γίνεται σταδιακά με τη δημιουργία των Ευρωπεριφερειών. Ο όρος Ευρωπεριφέρεια²³ έχει τεχνική σημασία και δηλώνει τα διασυνοριακά νομικά μορφώματα σε επίπεδο οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και όχι σε επίπεδο κρατών. Δεν έχουν όλες οι Ευρωπεριφέρειες το ίδιο νομικό καθεστώς διότι πρόκειται για μια έννοια αρκετά ασαφή που δεν μπορεί να θεωρηθεί, κατ' αρχήν, ως έννοια του διεθνούς δικαίου, δεδομένου ότι τα υποκείμενά της δεν είναι υποκείμενα του διεθνούς δικαίου. Το Συμβούλιο των περιφερειών του Συμβουλίου της Ευρώπης²⁴ επεξεργάζεται διαρκώς την έννοια αυτή, στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός κοινού νομικού καθεστώτος για όλες τις Ευρωπεριφέρειες, με σκοπό την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας σε τοπικό και

ορίζεται με τον αναπληρωτή του με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής. Η θητεία τους είναι διετής και λήγει το Δεκέμβριο κάθε δεύτερου έτους. Στην απόφαση υπάρχουν ειδικές διατάξεις σχετικά με τους κανόνες σύνθεσης και λειτουργίας της.

²³ Euroregion / cross-border region.

²⁴ Πρόκειται για το Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE), που αρχικά είχε την ονομασία Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, και αποτελεί ένα από τα θεσμικά όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης.

περιφερειακό επίπεδο. Το γεγονός ότι τα μέλη των Ευρωπεριφερειών είναι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που ανήκουν σε διαφορετικά κράτη (δήμοι, περιφέρειες κ.λπ., ανάλογα με τη διοικητική οργάνωση του κάθε κράτους) δηλώνει ότι δεν κινούνται στη σφαίρα της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης, η οποία προσδιορίζεται από τις αρμοδιότητες διοικητικών οργάνων όπως αυτές καθορίζονται από το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο. Οι Ευρωπεριφέρειες βασίζονται στην οικειοθελή συνεργασία μέσα σ' ένα πλαίσιο κανόνων που έχουν προσδιοριστεί πραγματιστικά και έχουν αναγνωριστεί αμοιβαία.²⁵ Η πρώτη Ευρωπεριφέρεια δημιουργήθηκε το 1958 στα σύνορα Γερμανίας και Ολλανδίας²⁶.

Συγκεκριμένα, η Ευρωπεριφέρεια αυτή συμπεριλαμβάνει την πόλη του Μύνστερ, η οποία βρίσκεται στο ομόσπονδο κρατίδιο της Ρηνανίας Βεστφαλίας (Nordrhein Westfalen), και την πόλη Ενσκέντε (Enschede) που βρίσκεται στην Ολλανδία, στα σύνορα με τη Γερμανία, απέναντι από τη γερμανική πόλη Γκρονάου (Gronau).

Η διαδικασία για τη δημιουργία της είχε ήδη αρχίσει από το 1950, όταν ορισμένες ενώσεις δήμων και από τις δυο πλευρές των συνόρων οργάνωσαν το πρώτο διασυνοριακό συνέδριο, το οποίο είχε αρχικά πρόσκαιρο χαρακτήρα. Το συνέδριο αυτό όμως καθιερώνεται ως το πρώτο κοινό όργανο τριών διαδημοτικών ενώσεων, που είχαν δημιουργηθεί για να επιτύχουν την επίλυση διασυνοριακών προβλημάτων μέσω της συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο. Με τον καιρό χτίζονται συμμαχίες μεταξύ των δημοτικών αρχών εκατέρωθεν των συνόρων. Η βασική φιλοδοξία ήταν να βελτιώσουν τις υποδομές της περιοχής τους στη διασυνοριακή ζώνη, καθώς μάλιστα θεωρούσαν ότι η κεντρική διοίκηση στην Ολλανδία και η κυβέρνηση του ομόσπονδου κρατιδίου στη Γερμανία δεν έδιναν ιδιαίτερη σημασία στις ανάγκες τους. Το γεγονός ότι η περιοχή αυτή της Γερμανίας ήταν από τις πιο φτωχές και με τα υψηλότερα επίπεδα ανεργίας λειτούργησε ίσως ως κίνητρο τόσο για τους τοπικούς άρχοντες όσο και για την τοπική κοινωνία να προχωρήσουν σε τόσο στενή συνεργασία.

Η Ευρωπεριφέρεια του Gronau, όπως είναι περισσότερο γνωστή, αποτέλεσε ουσιαστικά το πρώτο ολοκληρωμένο νομικό μόρφωμα διασυνοριακής συνεργασίας σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης την εποχή εκείνη. Περιλαμβάνει συνολικά 140 τοπικούς οργανισμούς και 3,2 εκατομμύρια κατοίκους. Είναι μέχρι σήμερα η πλέον αξιόπιστη και ικανή αρχή για την επίλυση διασυνοριακών προβλημάτων στη συνοριακή ζώνη Ολλανδίας και Γερμανίας. Τα διοικητικά όργανα της Ευρωπεριφέρειας είναι η εκτελεστική επιτροπή (executive board), αποτελούμενη από τους εκπροσώπους των τοπικών οργανισμών που μετέχουν στην Ευρωπεριφέρεια, το συμβούλιο της Ευρωπεριφέρειας (Euroregion council) και η γραμματεία. Το φάσμα των αρμοδιοτήτων αυτής της Ευρωπεριφέρειας είναι αρκετά ευρύ: Καλύπτει τόσο

²⁵ Βλ. M. Perkmann: «Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region», *Regional Studies*, Vol. 41, No. 2, 2007, σελ. 253-266,

²⁶ <http://www.euregio.eu/de>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

ζητήματα χωροταξικής πολιτικής όσο και οικονομικής και πολιτιστικής πολιτικής στη συνοριακή ζώνη. Παρότι καλά οργανωμένη, η συγκεκριμένη Ευρωπεριφέρεια, κατά την ίδρυσή της δεν είχε κάποια συγκεκριμένη νομική μορφή αλλά επρόκειτο για de facto μόρφωμα που δημιουργήθηκε με σκοπό να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πληθυσμών.

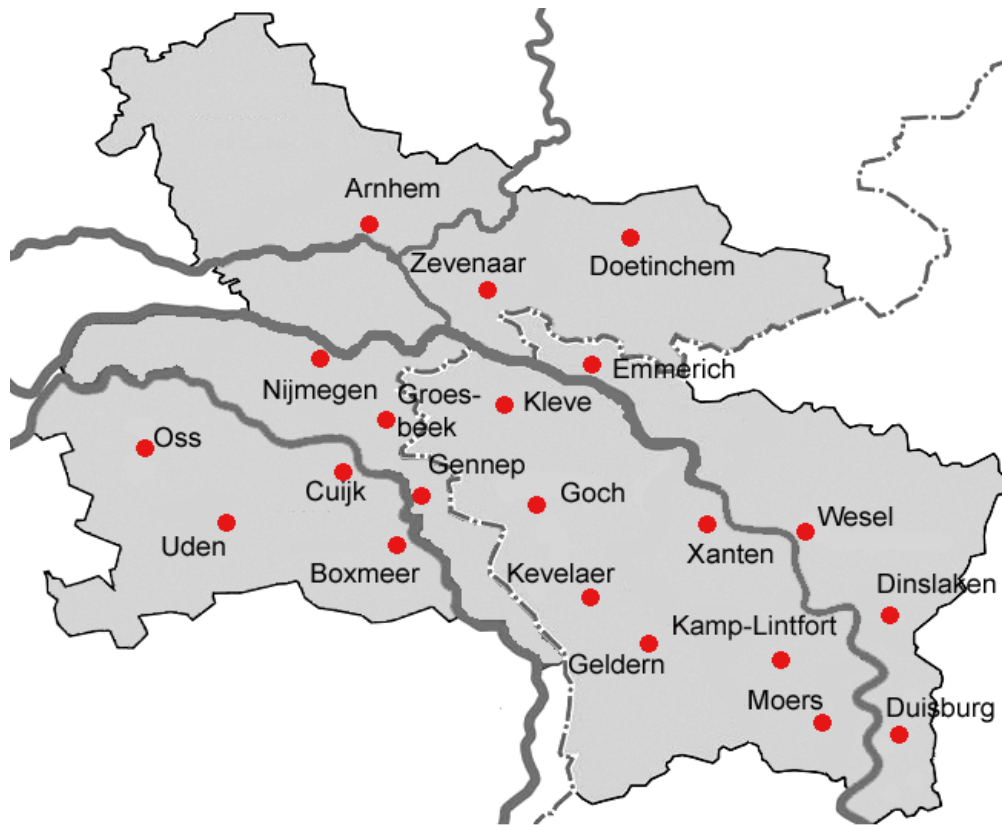
5. Ευρωπεριφέρεια του Ρήνου – Βάαλ (Rhein Waal).

Ιδιαίτερη σημασία έχει η δημιουργία από το 1969 μιας ακόμη Ευρωπεριφέρειας, αυτής του Ρήνου – Βάαλ (Rhein Waal) στα γερμανολλανδικά σύνορα, στην περιοχή που φαίνεται στον παρακάτω χάρτη (σελ.33). Σήμερα αριθμεί 56 μέλη, που είναι κατά κύριο λόγο οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης εκατέρωθεν των συνόρων²⁷. Αρχικά έφερε το όνομα «ομάδα εργασίας της περιοχής Ρήνου – Βάαλ» και δεν διέθετε νομική προσωπικότητα, αλλά ήταν απλώς μια άτυπη οργάνωση δήμων και τοπικών οργανώσεων των οποίων οι εκπρόσωποι συναντιόνταν σε τακτά διαστήματα. Απέκτησε νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου στα εμπλεκόμενα κράτη το 1993. Το πρώτο της όργανο όμως δημιουργήθηκε το 1978. Πρόκειται για το Συμβούλιο της Ευρωπεριφέρειας που παραμένει μέχρι σήμερα το όργανο με την αρμοδιότητα για τη λήψη αποφάσεων. Στο Συμβούλιο εκπροσωπούνται όλα τα μέλη. Το δεύτερο διοικητικό όργανο της Ευρωπεριφέρειας είναι η εκτελεστική επιτροπή με 7 μέλη που επιλέγονται από το Συμβούλιο κάθε τέσσερα χρόνια. Επιπλέον υπάρχουν και τρεις επιτροπές εμπειρογνομόνων για ειδικά ζητήματα, όπως τα οικονομικά και η γεωργία. Η έδρα της Ευρωπεριφέρειας βρίσκεται στην πόλη Κλέβε (Kleve), στο βορειοδυτικό τμήμα του γερμανικού κρατιδίου της Ρηνανίας Βεστφαλίας.

Ο βασικός σκοπός που υπηρετεί η συγκεκριμένη Ευρωπεριφέρεια είναι η ανάπτυξη μιας εποικοδομητικής συνεργασίας εκατέρωθεν των γερμανολλανδικών συνόρων γύρω από τους ποταμούς Ρήνο, Βάαλ και Μεύση.

Όπως φαίνεται και στον χάρτη, η γερμανική πλευρά περιλαμβάνει τα διοικητικά διαμερίσματα (Kreis) Βέσελ (Wessel), Κλέβε (Kleve) και την πόλη του Ντούισμπουργκ (Duisbourg) ενώ η ολλανδική πλευρά τις επαρχίες Γκέλντερλαντ (Gelderland), Βόρεια Βραβάνδη (North Brabant) και Λίμπουργκ (Limbourg).

²⁷ Συγκεκριμένα από τα 56 μέλη μόνο τα δυο είναι εμπορικά επιμελητήρια.



Χάρτης 2: Η Ευρωπεριφέρεια Rhein Waal

6. Διασυνοριακή ένωση εργασίας «Regio Basiliensis».

Μια ακόμη προσπάθεια διασυνοριακής συνεργασίας είναι η δημιουργία της ένωσης εργασίας «Regio Basiliensis», που ξεκίνησε στις 25 Φεβρουαρίου του 1963, με έδρα τη Βασιλεία της Ελβετίας.

Δημιουργήθηκε από εκπροσώπους του επιχειρηματικού και του ακαδημαϊκού τομέα της συνοριακής ζώνης, η οποία απαρτίζεται, από την πλευρά της Ελβετίας, από τα καντόνια της Βασιλείας (Basel-Stadt), της επαρχίας της Βασιλείας (Basel-Landschaft), του Ααργκαου (Aargau), της Σολέρ (Solothurn), της Γιούρα (Jura) και, από την πλευρά της Γαλλίας, από το διοικητικό διαμέρισμα του Άνω Ρήνου (Haut Rhin).

Η ένωση εργασίας αποσκοπούσε στο συντονισμό και στην προώθηση της οικονομικής, πολιτικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της συνοριακής ζώνης και στην αντιμετώπιση των δυσκολιών που προέρχονται από την ύπαρξη των συνόρων. Η πρωτοβουλία αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, γιατί αποτέλεσε ουσιαστικά την πρώτη προσπάθεια για τη δημιουργία

ενός οργανισμού που θα επέλυε όλα τα νομικής φύσης προβλήματα της διασυνοριακής συνεργασίας. Αξιοπρόσεκτη όμως είναι και η σύνθεση αυτού του μορφώματος διασυνοριακής συνεργασίας·απαρτίζεται όχι μόνο από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και από ιδιωτικές επιχειρήσεις και οικονομικούς φορείς του ιδιωτικού τομέα εκατέρωθεν των συνόρων. Έχει τη μορφή εταιρείας του αστικού ελβετικού δικαίου και υφίσταται μέχρι σήμερα, δραστηριοποιούμενη στους τομείς των μεταφορών, του τουρισμού της ευρύτερης περιοχής, της επιστημονικής έρευνας και της πολιτιστικής ανάπτυξης. Ο λόγος της δημιουργίας αυτής της ετερογενούς ένωσης ήταν και είναι η κοινή πεποίθηση όλων των συμβαλλομένων ότι δεν επιτρέπεται να είναι το κράτος ο μοναδικός φορέας που θα επιλαμβάνεται των τοπικών συνοριακών προβλημάτων.

7. Κινητοποίηση της Επιτροπής (Commission) της τότε Ε.Ο.Κ.

Ήδη από το 1963 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με την 63/371/CEE σύστασή της, πρότεινε στο Βέλγιο και τη Γαλλία τη διασυνοριακή συνεργασία της Περιφέρειας της Λωρραίνης και συγκεκριμένα του βόρειου τμήματος αυτής με το νότιο τμήμα της βελγικής επαρχίας του Λουξεμβούργου η οποία ανήκει στην Περιφέρεια των Βαλλόνων, για την επίτευξη ενός σχεδίου οικονομικής συνεργασίας.

8. Ένωση Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών (AEBR).

Μια πρωτοβουλία **σταθμός στην εξέλιξη της διασυνοριακής συνεργασίας** ήταν η δημιουργία της **Ένωσης Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών (Association of European Border Regions – AEBR)**²⁸ το 1971 στη Βόννη. Έδρα της Ένωσης είναι η γερμανική πόλη Γκρονάου (Gronau). Η ιδέα της δημιουργίας μιας τέτοιας ένωσης προτάθηκε για πρώτη φορά το 1965 στη Βασιλεία κατά το Διεθνές συνέδριο περιφερειακού σχεδιασμού (International regional planning conference). Για τη δημιουργία της εργάστηκαν καταρχήν αντιπρόσωποι διάφορων συνοριακών περιφερειών (Regio Basiliensis, Regio Rhein Waal, CIMAB) λαμβάνοντας υπόψη και μελέτες θεωρητικών για τη διασυνοριακή συνεργασία στην Ευρώπη. Στη συνέχεια το 1971 στη Βόννη, δέκα ευρωπαϊκές περιφέρειες δημιούργησαν τη Μόνιμη Σύνοδο των ευρωπαϊκών παραμεθόριων περιφερειών, ιδρύοντας επίσημα την Ένωση Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών. Τα όργανα της Ένωσης είναι η Γενική Συνέλευση, η Εκτελεστική Επιτροπή και ο Γενικός Γραμματέας. Η Γενική Συνέλευση είναι το ανώτατο

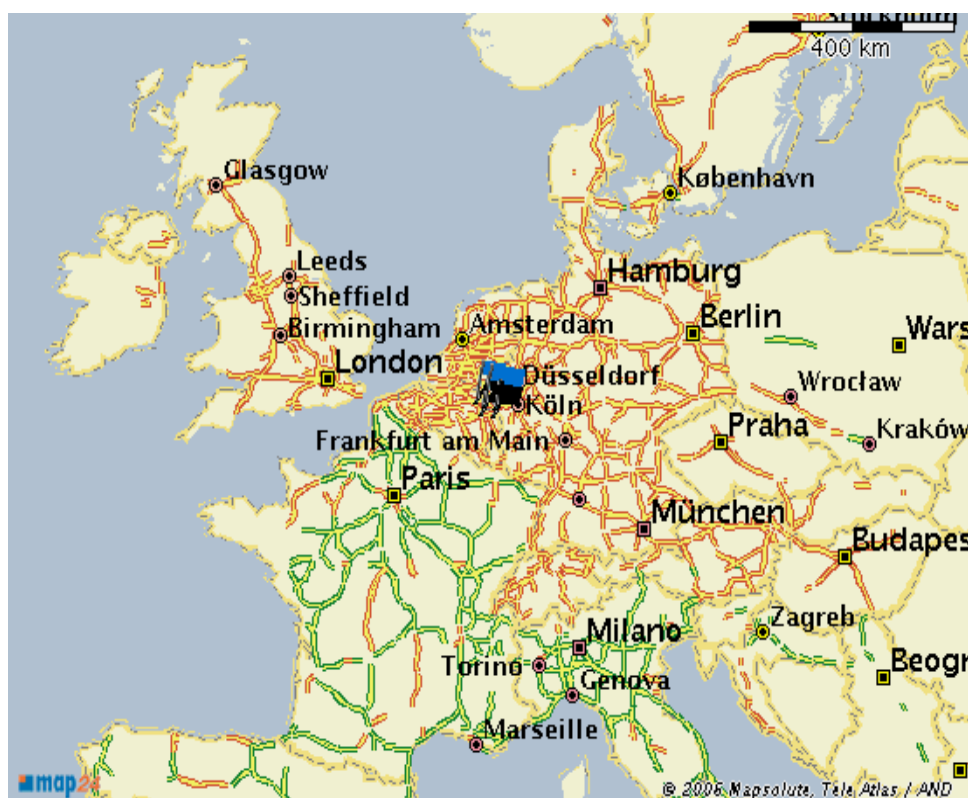
²⁸ Και Association de Régions Frontalières Européennes (βλ. σχετ. <http://www.aebr.eu> τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016)

όργανο και εκλέγει τον πρόεδρο και τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής, που έχει διετή θητεία και διορίζει με τη σειρά της το Γενικό Γραμματέα.

Σήμερα, πάνω από 200 ευρωπαϊκές συνοριακές περιφέρειες είναι μέλη της Ένωσης.²⁹ Το έργο της σε γενικές γραμμές συνίσταται στην επίλυση διασυνοριακών προβλημάτων, στην εκπροσώπηση των διασυνοριακών περιφερειών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και έναντι των εθνικών κυβερνήσεων, στην παρουσίαση προτάσεων, στην κατάθεση εμπειριών, στη συμμετοχή σε ευρωπαϊκούς οργανισμούς, θεσμούς και δίκτυα, στη συνεργασία με άλλες παρόμοιες διασυνοριακές ενώσεις κ.ά. Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης τα όργανα με τα οποία συνεργάζεται η Ένωση είναι: η Κοινοβουλευτική Συνέλευση (Parliamentary Assembly) και το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (Congress of Local and Regional Authorities) του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Επιτροπή των Περιφερειών (Committee of the Regions) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions), η Συνέλευση Ευρωπαϊκών Περιφερειών (Assembly of European Regions), η Σύνοδος των Περιφερικών και Θαλάσσιων Περιφερειών (Conference of Peripheral and Maritime Regions) κ.λπ.

²⁹ Στη βόρεια Ευρώπη και στις Βαλτικές χώρες όλες οι συνοριακές περιφέρειες στα βόρεια της Σκανδιναβίας και στο νότιο τμήμα της Βαλτικής θάλασσας είναι μέλη. Στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη αυξάνεται συνεχώς ο αριθμός των συνοριακών περιφερειών που ζητούν να προσχωρήσουν. Στη βορειοδυτική Ευρώπη αυξάνονται επίσης τα μέλη με εξαίρεση τις συνοριακές περιφέρειες της βόρειας Γαλλίας και της νότιας Αγγλίας. Στην περιοχή των Άλπεων και του Δούναβη τα μέλη δεν είναι ιδιαίτερα πολλά γιατί εκεί οι περιοχές έχουν δημιουργήσει τις δικές τους δομές διασυνοριακής συνεργασίας. Στη νοτιοδυτική Ευρώπη και στη δυτική Μεσόγειο ένας σημαντικός αριθμός συνοριακών περιφερειών προσχωρούν, κυρίως στην Ισπανία και στη νότια Γαλλία. Στη νοτιοανατολική Ευρώπη και ανατολική Μεσόγειο έχουμε επίσης προσχωρήσεις μελών, κυρίως συνοριακές περιφέρειες στη βόρεια Ελλάδα και στη Βουλγαρία.

9. Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Μεύση-Ρήνου (Maas Rhin / Meuse Rhin).



Χάρτης 3. Η Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Ρήνου Μεύση (από το site της Ευρωπαϊκής / www.euroregion-mr.org)

Σημαντική ήταν και η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας Μεύση-Ρήνου (Maas Rhin / Meuse Rhin) το 1976, αρχικά ως ομάδα εργασίας. Ήταν και αυτή από τις πρώτες Ευρωπαϊκές περιφέρειες που λειτούργησαν. Καλύπτει τα σύνορα της Ολλανδίας, του Βελγίου και της Γερμανίας.

Συγκεκριμένα, μέλη της είναι το νότιο τμήμα της επαρχίας του Λίμπουργκ (Limbourg) στην Ολλανδία, η επαρχία του Λίμπουργκ (Limbourg) στο Βέλγιο, η επαρχία της Λιέγης στο Βέλγιο (Liege) και η πόλη Ααχεν (Aachen) που βρίσκεται στο κρατίδιο της Βόρειας Ρηνανίας Βεστφαλίας (Nordrhein Westphalen).

Η έδρα της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας βρίσκεται στο Μάαστριχτ. Τα όργανά της είναι η διοικητική επιτροπή (comité directeur) που έχει την αρμοδιότητα για τις αποφάσεις και υπό την εποπτεία της οποίας έχουν τεθεί το Γραφείο της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας³⁰ και ορισμένες επιτροπές. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας αποτελεί συμβουλευτικό όργανο και εισηγείται προτάσεις σχετικές με το γενικό προσανατολισμό της διασυνοριακής πολιτικής της. Είναι ένα όργανο που δεν δημιουργήθηκε εξ αρχής, αλλά αρκετά αργότερα, το 1995. Τα

³⁰ Bureau de l'Euroregion Meuse-Rhin

μέλη του δεν εκλέγονται από τον τοπικό πληθυσμό αλλά διορίζονται από πολιτικούς και οικονομικούς παράγοντες των περιοχών εκατέρωθεν των συνόρων. Η Ευρωπεριφέρεια δραστηριοποιείται σε αρκετούς τομείς της καθημερινότητας των κατοίκων της συνοριακής ζώνης, ιδίως στην εύρεση εργασίας, την ιατρική περίθαλψη, την εκμάθηση των γλωσσών της Ευρωπεριφέρειας από τους νέους, στο δίκτυο πληροφόρησης των ατόμων που κινούνται και εργάζονται στη συνοριακή ζώνη και σχετικά με την αντιμετώπιση προβλημάτων με τη διοίκηση εκατέρωθεν των συνόρων.

10. Ευρωπεριφέρεια του Εμς – Ντόλαρτ (Ems Dollart).



Ευρωπεριφέρεια Ems Dollart

Μια από τις πρώτες Ευρωπεριφέρειες ήταν και αυτή του Εμς-Ντόλαρτ³¹. Αφορά επίσης τα γερμανοολλανδικά σύνορα και δημιουργήθηκε το Φεβρουάριο του 1977.

Αριθμεί 105 μέλη, που είναι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι και γεωγραφικά διαμερίσματα ανάλογα με τη διοικητική οργάνωση των εν λόγω κρατών) της συνοριακής ζώνης.

Ειδικότερα, περιλαμβάνει τις ολλανδικές επαρχίες Χρόνινγκεν (Groningen) και Ντρέντε (Drenthe) ενώ από τη γερμανική πλευρά καλύπτει τα διαμερίσματα: Όστφριςλαντ

³¹ Το όνομά της προέρχεται από τον ποταμό Εμς που διαρρέει το ομόσπονδο κράτος της Κάτω Σαξονίας και εκβάλλει στον κόλπο του Ντόλαρτ που βρίσκεται στη Βόρεια Θάλασσα μεταξύ της Ολλανδίας και της Γερμανίας.

(Ostfriesland), Έρνσλαντ (Ernsland) και Κλόπενμπουργκ (Cloppenburg) που βρίσκονται στο ομόσπονδο κρατίδιο της Κάτω Σαξονίας.

Η έδρα της βρίσκεται στην πόλη Νιόιβεσανς (Nieuweschans) στην Ολλανδία. Στους τομείς της αρμοδιότητάς της περιλαμβάνονται κυρίως η εκπαίδευση, η οικονομική ανάπτυξη, ο αθλητισμός και η στήριξη της νεολαίας. Έχει έναν πρόεδρο και έναν αναπληρωτή πρόεδρο, οι οποίοι ασκούν τη διοίκηση σε συνεργασία με τους αιρετούς αντιπροσώπους καθενός από τα μέλη της Ευρωπεριφέρειας.

11. Διαπεριφερειακό συνδικαλιστικό συμβούλιο της Λωρραίνης.

Μια ενδιαφέρουσα πρωτοβουλία στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας, χωρίς ωστόσο χωρικό χαρακτήρα, ήταν η δημιουργία της πρώτης διασυνοριακής συνδικαλιστικής οργάνωσης που εκπροσωπούσε εργαζομένους εκατέρωθεν των συνόρων. Πρόκειται για το Conseil Syndical Inter-Régional (Διαπεριφερειακό Συνδικαλιστικό Συμβούλιο μεταξύ Περιφερειών διαφορετικών κρατών) που ιδρύθηκε τον Ιούλιο του 1976.

Περιλαμβάνει την περιοχή της Λωρραίνης, το κρατίδιο της Σάαρλαντ (Saarland), το Δυτικό τμήμα του κρατιδίου της Ρηνανίας-Παλατινάτου (Rheinland-Pfalz) και το κράτος του Λουξεμβούργου. Τα μέλη που απαρτίζουν αυτό το διασυνοριακό μόρφωμα είναι συνδικάτα εργαζομένων εκατέρωθεν των συνόρων.³²

Ο σκοπός της δημιουργίας του ήταν, όπως αναφέρεται και στο ισχύον καταστατικό του, η προάσπιση των οικονομικών, κοινωνικών, οικολογικών και πολιτιστικών συμφερόντων των εργαζομένων στη συνοριακή ζώνη Σάαρλαντ-Λοραίνη-Λουξεμβούργο-Τρέβη-Δυτικό Παλατινάτο. Στη δημιουργία του οδήγησαν οι φιλικές σχέσεις των συγκεκριμένων όμορων περιοχών, αλλά ακόμη περισσότερο οι στενές σχέσεις και η αλληλεξάρτηση μεταξύ των εργαζομένων της συνοριακής ζώνης.

³² Σήμερα αποτελείται από τις εξής οντότητες: Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk de Sarre, Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk de Rhénanie-Palatinat με τις περιοχές Trèves και Palatinat Occidental, την Union Régionale des Syndicats Force Ouvrière de Lorraine, την Confédération Française Démocratique du Travail, την Union Régionale Lorraine, μαζί με την Union Nationale des Syndicats Autonomes, την Confédération Générale du Travail, την Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, την Union Syndicale de Lorraine, την Confédération Générale du Travail du Luxembourg, την Confédération Luxembourgeoise des Syndicats Chrétiens, http://www.lorraine.cgt.fr/conseil_inter.html, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016.

12. Συμφωνία του 1977 των Σκανδιναβικών κρατών σχετικά με τη διασυνοριακή συνεργασία τοπικών οργανισμών.

Οι πρώτες μορφές μιας πιο οργανωμένης διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη καταγράφονται μεταξύ των Σκανδιναβικών κρατών και άπτονται μιας γενικότερης προσπάθειας πολιτικής και οικονομικής ανασυγκρότησης των κρατών αυτών και των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Αρχικά υπογράφηκε μια διακυβερνητική συμφωνία μεταξύ των Σκανδιναβικών κρατών το 1962 που είναι γνωστή ως Συμφωνία του Ελσίνκι. Δεκαπέντε χρόνια αργότερα όμως έλαβε χώρα μια πιο εξελιγμένη πρωτοβουλία στον τομέα του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας. Συγκεκριμένα, το 1977 υπογράφηκε η πρώτη συμφωνία σχετικά με τη διασυνοριακή συνεργασία ανάμεσα στη Σουηδία, τη Νορβηγία, τη Φινλανδία και τη Δανία. Η συμφωνία, που αποτέλεσε πρόδρομο των πολυάριθμων συμβάσεων διασυνοριακής συνεργασίας που ακολούθησαν³³, επέτρεπε σε οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των όμορων κρατών να λαμβάνουν πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας, με την επιφύλαξη βέβαια των αρμοδιοτήτων των κρατικών οργάνων. Με αυτήν, αναγνωρίζεται στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης το δικαίωμα να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες που κρίνουν ότι είναι σκόπιμες για την αντιμετώπιση θεμάτων διασυνοριακής συνεργασίας. Ειδικότερα, η εν λόγω συμφωνία αναφέρεται στους τομείς της επικοινωνίας, του τουρισμού, του περιβάλλοντος και της προστασίας της υγείας. Αυτή η ελευθερία λήψης πρωτοβουλιών ισοδυναμούσε με την παροχή επικουρικής αρμοδιότητας υπέρ των εν λόγω οργανισμών σε ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας.

Ενδιαφέρον χαρακτηριστικό αυτής της σύμβασης είναι ότι δεν χρησιμοποιεί αυστηρό κριτήριο γειτνίασης. Η διασυνοριακή συνεργασία είναι ανοιχτή σε όλους τους τοπικούς οργανισμούς ακόμη και σε οργανισμούς συμβαλλόμενων χωρών που δεν έχουν άμεση γειτνίαση και κοινά σύνορα³⁴. Πρέπει επίσης να σημειωθεί το καθεστώς ευθύνης που προβλέπει η σύμβαση: **Ο οργανισμός τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που έχει αναλάβει την πρωτοβουλία μιας συνεργασίας έναντι της αλλοδαπής Αρχής είναι ο μόνος υπεύθυνος για την τήρηση των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει έναντι της αντίστοιχης Αρχής χωρίς να ενεργοποιείται η διεθνής ευθύνη του κράτους.**³⁵ Προκύπτει εδώ ένα ιδιότυπο είδος ευθύνης των εν λόγω οργανισμών που φαίνεται να προσεγγίζει την έννοια της διεθνούς ευθύνης των κρατών.

³³ Βλ. N. Levrat: «*Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*», Presses Universitaires de France, 1994, σελ.90-92

³⁴ Πρόκειται για coopération interregionale

³⁵ Συγκεκριμένα η διάταξη της σύμβασης ορίζει: «La collectivité concernée doit répondre elle - même à des engagements qu' elle prend vis-à-vis de la collectivité locale d'un autre pays nordique»



ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

ΙΣΧΥΟΝ ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΟ ΤΟ 1980 ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ, ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η συνεχής συνεργασία των όμορων και ανηγόντων σε διαφορετικά κράτη οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, είτε ερειδόμενη αποκλειστικά σε διατάξεις των αντίστοιχων εθνικών δικαίων είτε λειτουργούσα de facto, οδήγησε το Συμβούλιο της Ευρώπης και την Ευρωπαϊκή Ένωση στην επεξεργασία ενός θεσμικού πλαισίου για την προώθηση της συνεργασίας αυτής και τη “νομιμοποίησή” της έναντι των κρατικών διοικήσεων.

I.) Θεσμικό πλαίσιο με άξονα το Συμβούλιο της Ευρώπης και ενδεικτική παράθεση των μορφών συνεργασίας που έχουν αναπτυχθεί στη βάση του πλαισίου αυτού.

1. Όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την προώθηση της δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν συσταθεί συγκεκριμένα όργανα με αντικείμενο την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση των κρατών-μελών καθώς και τα ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών της:

Το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (Congress of Local and Regional Authorities)³⁶ δημιουργήθηκε το 1994 για να διαδεχθεί την προγενέστερη Σύνοδο Τοπικών Αρχών (Conference of Local Authorities), η οποία είχε συσταθεί ήδη από το 1957. Το κυριότερο έργο της Συνόδου ήταν ο προαναφερόμενος Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας που τέθηκε σε ισχύ το 1985.

Εν συνεχεία, για τέτοια ζητήματα είναι αρμόδια και μία από τις διευθύνουσες επιτροπές της Επιτροπής των Υπουργών (Committee of Ministers) του Συμβουλίου της Ευρώπης. Πρόκειται για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Τοπική και Περιφερειακή Δημοκρατία (European Committee on Local and Regional Democracy), η οποία με τη σειρά της δημιούργησε την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τη Διασυνοριακή Συνεργασία (Committee of Experts on Transfrontier Cooperation).

Επίσης με πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης, συστάθηκε και ένας περιφερειακός διεθνής οργανισμός, η Κεντρική Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία [Central European Initiative (C.E.I.)] με κύρια αποστολή την προώθηση της συνεργασίας των περιφερειών στο

³⁶ Διακρίνεται από το διεθνή οργανισμό ο οποίος δημιουργήθηκε στη Γενεύη το 1951 (το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών).

χώρο της Κεντρικής Ευρώπης³⁷.

Αν και δεν συνδέεται άμεσα με το Συμβούλιο της Ευρώπης, κλείνοντας, πρέπει να γίνει αναφορά και σε μια πρωτοβουλία των περιφερειών στον ευρωπαϊκό χώρο που είναι εξίσου σημαντική. Πρόκειται για την Ένωση Ευρωπαϊκών Περιφερειών [Assembly of European Regions (A.R.E.)] που ιδρύθηκε στη Λέουβεν του Βελγίου στις 15 Ιουνίου 1985 από 47 περιφέρειες και 9 διαπεριφερειακές οργανώσεις. Η A.R.E. εδρεύει στο Στρασβούργο και σήμερα αριθμεί πλέον 270 περιφέρειες από 33 κράτη, 16 διαπεριφερειακές ενώσεις, 12 συνοριακές ενώσεις συγκεκριμένου ειδικού αντικειμένου και 4 ακόμη μη συνοριακές ενώσεις επίσης συγκεκριμένου ειδικού αντικειμένου³⁸. Σύμφωνα με το καταστατικό της σε αυτήν εκπροσωπούνται μόνο οργανισμοί περιφερειακής και όχι τοπικής αυτοδιοίκησης.

2. Η σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης της 21^{ης} Μαΐου 1980 και τα συμπληρωματικά της πρωτόκολλα.

Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση (Parliamentary Assembly) και το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (Congress of Local and Regional Authorities) ήδη από τη δεκαετία του 1960 προσπαθούσαν να θέσουν για τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης μια ενιαία νομική βάση για τη διασυνοριακή συνεργασία σε επίπεδο τοπικών και περιφερειακών οργανισμών. Αντίθετα, η Επιτροπή των Υπουργών (Committee of Ministers) δεν ήταν από την αρχή ιδιαίτερα πρόθυμη για την προώθηση μιας τέτοιας διεθνούς σύμβασης. Τελικά, μετά από διαπραγματεύσεις, στις 21 Μαΐου 1980 υπογράφηκε η σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης για τη διασυνοριακή συνεργασία τοπικών και περιφερειακών οργανισμών. Μέχρι σήμερα την έχουν υπογράψει όλα τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης εκτός από την Ελλάδα, τη Μεγάλη Βρετανία και την Εσθονία³⁹. Η σύμβαση θέτει τις βασικές αρχές της διασυνοριακής συνεργασίας, Παρά το γεγονός ότι, από τις διατάξεις της, δεν επαπειλούνται κυρώσεις σε βάρος των κρατών σε περίπτωση μη εφαρμογής της, αυτό δεν συνεπάγεται έλλειψη νομικής δεσμευτικότητας διότι συχνά στις συμβάσεις, που υπογράφονται με πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης, απαντώνται διατάξεις που αναγνωρίζουν αρμοδιότητες ή κατοχυρώνουν δικαιώματα χωρίς ωστόσο η μη υλοποίησή τους από τους αποδέκτες τους,

³⁷ Μέλη της είναι τα εξής 18 κράτη: Αλβανία, ΠΓΔΜ, Βουλγαρία, Ρουμανία, Μολδαβία, Αυστρία, Λευκορωσία, Μαυροβούνιο, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Πολωνία, Κροατία, Σερβία, Τσεχία, Σλοβακία, Ουγγαρία, Σλοβενία, Ουκρανία και Ιταλία. Η προεδρία του οργανισμού ασκείται εκ περιτροπής από τον πρόεδρο της κυβέρνησης καθενός από τα κράτη-μέλη, <http://www.cei.int/>, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

³⁸ Όργανά της A.R.E. είναι ο Πρόεδρος, η Γενική Συνέλευση, η Γενική Γραμματεία και το Εκτελεστικό Γραφείο, <http://aer.eu/>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

³⁹ Στην Κυπριακή Δημοκρατία η σύμβαση και το πρώτο και δεύτερο συμπληρωματικό της πρωτόκολλο εγκρίθηκαν από το Υπουργικό Συμβούλιο στις 11-11-2006 με την υπ. αρ. 64.558 απόφαση, ενώ το 2007 ακολούθησε η ψήφιση του σχετικού κυρωτικού νόμου.

δηλαδή τα κράτη, να συνοδεύεται από συγκεκριμένες κυρώσεις. Οι διατάξεις αυτές παραπέμπουν στην έννοια του ατελούς κανόνα δικαίου (*lex imperfecta*) και, όπως έχει υποστηριχθεί, εντάσσονται σε μια νέα λογική απάμβλυνσης από το Συμβούλιο της Ευρώπης, της ιστορικής ακαδημαϊκής διάκρισης των κανόνων δικαίου σε νομικά δεσμευτικούς ή μη, χαρακτηριζόμενες ως διατάξεις *soft enforcement*. Η επιβολή και ο καταναγκασμός υποχωρούν έναντι της σύγκλισης και της συνεργασίας.⁴⁰

Τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται να διευκολύνουν και να προωθήσουν τη διασυνοριακή συνεργασία ανάμεσα στους οργανισμούς της τοπικής και περιφερειακής τους αυτοδιοίκησης και στους αντίστοιχους όμορων κρατών μέσω της σύναψης επιμέρους συνθηκών μεταξύ των παραπάνω οργανισμών.

Δίνεται η δυνατότητα στα κράτη που θα συνάψουν μεταξύ τους συμβάσεις, εκτελεστικές της σύμβασης της Μαδρίτης, να εξαιρέσουν κάποιες εδαφικές τους περιφέρειες και κάποιες διοικητικές αρχές από το πεδίο εφαρμογής της σύμβασης. Έτσι, λοιπόν, (άρθρο 2, παρ.1) ορίζεται ότι «διασυνοριακή συνεργασία είναι κάθε συνεργασία που αποσκοπεί να ενισχύσει και να αναπτύξει τις σχέσεις γειτνίασης **μεταξύ οργανισμών τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης περισσότερων συμβαλλόμενων κρατών**, αλλά και τη σύναψη συνθηκών και την υιοθέτηση κανόνων που είναι αναγκαίοι για τον σκοπό αυτό». Η διασυνοριακή συνεργασία αυτού του είδους εκτείνεται στο πεδίο των αρμοδιοτήτων που απονέμονται στους οργανισμούς αυτούς στην εσωτερική έννομη τάξη. Η σύμβαση δεν αναμειγνύεται σε θέματα σχετικά με την έκταση και τη φύση αυτών των αρμοδιοτήτων. Η έννοια των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, που χρησιμοποιείται διαρκώς κατά τρόπο αόριστο στη σύμβαση, εξειδικεύεται από το εσωτερικό δίκαιο κάθε κράτους.

Η σύμβαση είναι πολύ σημαντική διότι δίνει τη δυνατότητα στους εν λόγω οργανισμούς να συνάπτουν διεθνείς συμβάσεις με αντιστοίχους τους του άλλου όμορου κράτους χωρίς να χρειάζεται να συμπράττει η κρατική διοίκηση για να συναφθούν. Τις συνάπτουν δηλαδή στο όνομά τους ως ανεξάρτητες νομικές οντότητες. Εντούτοις, αυτό φαίνεται με μια πρώτη ματιά να θέτει προβλήματα από πλευράς διεθνούς δικαίου, καθώς οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και γενικά τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που υπάρχουν μέσα σε ένα κράτος δεν είναι υποκείμενα του διεθνούς δικαίου. Τα παραρτήματα της σύμβασης είναι ίσως πιο σημαντικά και από το ίδιο το κείμενο, διότι σε αυτά γίνεται

⁴⁰ Βλ. τον προβληματισμό του R. Colavitti: «*Le statut des collectivités infra étatiques européennes. Entre organe et sujet*», Thèse de Doctorat, Aix Marseille Université, 2012, σελ. 239-242, ο οποίος κάνει λόγο για *soft-enforcement* που επιτυγχάνεται μέσω ενός μηχανισμού *monitoring* της εφαρμογής της κάθε σύμβασης από ειδικά όργανα που συστήνονται γι' αυτό το σκοπό, π.χ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, Επιτροπή Εμπειρογνομών για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κοινωνικών δικαιωμάτων, συμβουλευτική Επιτροπή για τη σύμβαση-πλαίσιο για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων κλπ.

αναφορά σε υποδείγματα συμφωνιών στις οποίες μπορεί να βασιστεί μια διασυνοριακή συνεργασία.

Από τη σύμβαση-πλαίσιο προτείνονται δύο βασικοί τύποι συμβάσεων, οι διακρατικές συμβάσεις διασυνοριακής συνεργασίας από τη μία και τα σχέδια συμφωνιών και συμβάσεων διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από την άλλη. Οι διακρατικές συμβάσεις προορίζονται να προσδιορίσουν το πλαίσιο, τις μορφές, τα όρια μέσα στα οποία τα κράτη επιθυμούν τη δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που βρίσκονται στα γεωγραφικά διαμερίσματα εκατέρωθεν των συνόρων. Αυτό το σύστημα των διακρατικών συμβάσεων αποτρέπει και τα προβλήματα σχετικά με το εφαρμοστέο δίκαιο και τα αρμόδια δικαστήρια στα ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας.

Σε ό,τι αφορά τις συμβάσεις που συνάπτουν μεταξύ τους οι εν λόγω οργανισμοί, προβλέπεται η δημιουργία ενώσεων για τη διαχείριση κοινών προβλημάτων. Ο σκοπός των ενώσεων αυτών είναι η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε θέματα γειτνίασης και ο μεταξύ τους συντονισμός για την αντιμετώπιση των τοπικών και περιφερειακών υποθέσεων.

Προτείνονται σχέδια συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου για την παροχή υπηρεσιών μεταξύ των όμορων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ιδίως σχετικά με την ενοικίαση και την πώληση ακινήτων, την εκχώρηση αξιώσεων και την παραχώρηση δικαιωμάτων εκμετάλλευσης, καθώς και σχέδια συμβάσεων δημοσίου δικαίου για την παροχή υπηρεσιών μεταξύ των παραπάνω οργανισμών, ιδίως σχετικά με δημόσιους διαγωνισμούς για την κατασκευή έργων στη συνοριακή ζώνη κ.λπ.

Οι προβλεπόμενες ενώσεις μπορεί να έχουν τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου στις αντίστοιχες έννομες τάξεις. Περαιτέρω, προτείνεται και σχέδιο σύμβασης για τη δημιουργία οργανισμών διακοινοτικής διασυνοριακής συνεργασίας με νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου ειδικού σκοπού ο οποίος συγκεκριμένοποιείται στη διαχείριση ενός δημόσιου έργου ή μιας δημόσιας υπηρεσίας που αφορά τη συνοριακή ζώνη.

Παρατίθενται, επίσης, σχέδια συμβάσεων μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης για θέματα πολύ ειδικά όπως η παροχή πολιτικής προστασίας σε περίπτωση φυσικών καταστροφών στην περιοχή, η δημιουργία διασυνοριακών πάρκων, η προστασία του τρεχούμενου νερού, η κατάρτιση διασυνοριακών σχολικών προγραμμάτων κ.λπ.

Δεν είναι αυτονόητο ότι μια σύμβαση μεταξύ των Αρχών της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι πάντοτε δυνατή σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο του κάθε κράτους και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να είναι αναγκαία προηγουμένως η υπογραφή διακρατικής σύμβασης

που να τους απονέμει αυτή την αρμοδιότητα.

Τα υποδείγματα συμβάσεων που παραθέτονται στα παραρτήματα είναι αρκετά ασαφή, παρόλο που δίνουν σημαντικές κατευθύνσεις προς τους ενδιαφερόμενους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η σημασία της σύμβασης της Μαδρίτης ήταν ιδιαίτερα μεγάλη για την περίοδο στην οποία καταρτίστηκε (1980), αλλά αποτελεί ακόμη και σήμερα το θεμελιώδες νομικό κείμενο στον τομέα αυτό της διασυνοριακής συνεργασίας. Παρά το ότι υπεγράφη ήδη από τη δεκαετία του 1980, δεν υπήρξε τα επόμενα χρόνια αξιόλογη πρόοδος.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης ανέθεσε το 1990 σε ad hoc επιτροπή εμπειρογνομόνων να εκτιμήσει τα νομικά και άλλου τύπου εμπόδια στην εφαρμογή της Σύμβασης της Μαδρίτης. Η επιτροπή διαπίστωσε ότι κυρίως νομικού τύπου εμπόδια δεν επέτρεπαν στα συμβαλλόμενα κράτη να αξιοποιήσουν τη Σύμβαση. Συγκεκριμένα, η Σύμβαση δεν απένειμε ρητά στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης την αρμοδιότητα να συνάπτουν συμβάσεις με ομολόγους τους του όμορου κράτους, ενώ δεν υπήρχε σαφής νομική δέσμευση από πλευράς των κρατών ότι θα αναγνωρίσουν στο εσωτερικό δίκαιο αντίστοιχη αρμοδιότητα στους παραπάνω οργανισμούς. Τα κράτη απλώς καλούνταν να προωθήσουν και να διευκολύνουν τη συνεργασία αυτού του τύπου. Επιπλέον, η σύμβαση δεν προσδιόριζε σαφώς τους μηχανισμούς με τους οποίους το εσωτερικό δίκαιο μπορούσε να επιλύσει τυχόν νομικά προβλήματα που θα προέκυπταν από τη διασυνοριακή συνεργασία. Παραδείγματος χάριν, δεν έκανε καθόλου λόγο για την τυπική ισχύ των συμφωνιών διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών αυτοδιοίκησης στην εσωτερική έννομη τάξη ούτε υπεισερχόταν σε λεπτομέρειες σχετικά με τη νομική προσωπικότητα και το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που θα καθόριζε τα διασυνοριακά νομικά μορφώματα. Γενικότερα, η Σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης δεν εισήγαγε στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών ένα πλαίσιο δημοσίου δικαίου στο οποίο θα μπορούσαν να εντάξουν αυτή τη διασυνοριακή συνεργασία.

3. Πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο της Σύμβασης της Μαδρίτης.

Για όλα τα παραπάνω καταγραφέντα «μειονεκτήματα» της Σύμβασης της Μαδρίτης, τα κράτη-μέλη οδηγήθηκαν στην υπογραφή του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου στο Στρασβούργο, το Νοέμβριο του 1995, κατόπιν επεξεργασίας από ad hoc επιτροπή εμπειρογνομόνων. Δικαίωμα υπογραφής του πρωτοκόλλου είχαν όλα τα κράτη-μέλη που είχαν υπογράψει και την αρχική Σύμβαση-πλαίσιο. Το πρωτόκολλο αυτό, ουσιαστικά, δίνει έμφαση στα νομικά μέσα της διασυνοριακής συνεργασίας, λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη και

την πρακτική που ακολουθούν οι Αρχές των δυο βαθμών αυτοδιοίκησης διάφορων ευρωπαϊκών κρατών. Αναγνωρίζει ρητά το δικαίωμα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συνάπτουν συμβάσεις διασυνοριακής συνεργασίας με τους αντίστοιχους οργανισμούς στην άλλη πλευρά των συνόρων, υπό τον όρο πάντως ότι θα κινούνται στους τομείς αρμοδιότητας που τους απονέμει το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο⁴¹ και ότι οι ενέργειές τους δεν θα αντιβαίνουν τις διεθνείς δεσμεύσεις του κράτους στο οποίο ανήκουν. Αντίστοιχα, το πρωτοκόλλο αναγνωρίζει υποχρέωση των συμβαλλόμενων κρατών να σέβονται το παραπάνω δικαίωμα. Αν ήδη υπάρχει σχετική νομοθεσία στο κράτος σχετικά με τη διασυνοριακή συνεργασία οφείλουν να τη σεβαστούν. Είναι εξαιρετικά σημαντικό το γεγονός ότι προβλέπει ρητά ότι, από τις συμβάσεις που συνάπτουν μεταξύ τους οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ανακύπτει ευθύνη μόνο των ίδιων των οργανισμών που τις έχουν υπογράψει. Το πρωτόκολλο προσδιορίζει, επίσης, τις συνθήκες υπό τις οποίες οι εν λόγω οργανισμοί θέτουν σε εφαρμογή τα μέτρα και τις αποφάσεις που λαμβάνουν στο πλαίσιο των μεταξύ τους συμφωνιών. Αυτό αφορά κυρίως τις περιπτώσεις όπου οι συμβαλλόμενοι δεν δημιουργούν κάποιο κοινό μόρφωμα, π.χ. έναν οργανισμό διασυνοριακής συνεργασίας. Η βασική αρχή που προκύπτει από το πρωτόκολλο είναι ότι οι αποφάσεις που λαμβάνουν από κοινού δεν ισχύουν αυτοδικαίως ούτε έχουν άμεσα νομικά αποτελέσματα στις εσωτερικές έννομες τάξεις τους, αλλά πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο πράξης ενσωμάτωσης από την πλευρά των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ώστε να μεταφερθούν στις εθνικές έννομες τάξεις. Τα ίδια όμως ισχύουν και στην περίπτωση της δημιουργίας ενός διασυνοριακού νομικού μορφώματος το οποίο λαμβάνει τις αποφάσεις. Με το πρωτόκολλο γίνεται ειδικότερη αναφορά στις αρμοδιότητες των νομικών προσώπων διασυνοριακής συνεργασίας που έχουν τη δυνατότητα να δημιουργήσουν οι συμβαλλόμενοι. Αυτά τα νομικά πρόσωπα μπορούν να είναι είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου. Καθιερώνονται δυο τύποι διασυνοριακών οργανισμών, οι οργανισμοί δυαδιστικού χαρακτήρα και οι ενιαίου χαρακτήρα οργανισμοί. Η πρώτη περίπτωση ρυθμίζεται από το άρθρο 4 παρ.1 που ορίζει ότι **τα ζητήματα τα σχετικά με τη νομική προσωπικότητα του διασυνοριακού οργανισμού προσδιορίζονται από το δίκαιο του τόπου της έδρας του νομικού προσώπου. Τα λοιπά (πλην του κράτους της έδρας) συμβαλλόμενα μέρη από τα οποία προέρχονται οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αναγνωρίζουν τη νομική προσωπικότητα του εν λόγω οργανισμού σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο.** Στην περίπτωση δηλαδή αυτή η λειτουργία και η δράση

⁴¹ Η αρμοδιότητα της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στον τομέα που αποτελεί το αντικείμενο της συγκεκριμένης διασυνοριακής συμφωνίας μπορεί να είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα με κάποιο κρατικό όργανο. Στην τελευταία περίπτωση ο οργανισμός θα πρέπει να έχει προβεί στις απαραίτητες ενέργειες ώστε αρμοδίως να υπογράψει μια συμφωνία διασυνοριακής συνεργασίας.

του οργανισμού ρυθμίζονται καθ' ολοκληρία από το δίκαιο της έδρας. Συνεπώς, στα υπόλοιπα κράτη, πλην αυτού της έδρας, η νομική προσωπικότητα παράγει έννομα αποτελέσματα κατόπιν της έκδοσης σχετικής πράξης αναγνώρισης. Εξάλλου, στην αιτιολογική έκθεση του πρωτοκόλλου αναφέρεται σχετικά ότι: «το άρθρο 4 υπόκειται σε μια δυαδιστική νομική λογική υπό την έννοια ότι ο οργανισμός διασυνοριακής συνεργασίας διέπεται αποκλειστικά από το εθνικό δίκαιο του κράτους όπου έχει την έδρα του». Ο μηχανισμός αυτός θα υιοθετηθεί από αρκετά κράτη μέσω των διακρατικών συμβάσεων κάλυψης ή της εθνικής τους νομοθεσίας. Παρουσιάζει, όμως, το μειονέκτημα της μη ομογενοποίησης του νομικού καθεστώτος των δημιουργούμενων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ως εκ τούτου, η ίδια απόφαση ή πράξη είναι πιθανό να έχει διαφορετική τυπική ισχύ σε καθένα από τα συμβαλλόμενα μέρη με αποτέλεσμα να μην υπάρχει απόλυτη ομοιομορφία κατά την εφαρμογή της. Ωστόσο, το άρθρο 5 παρ.1 του ίδιου πρωτοκόλλου, κινούμενο στην κατεύθυνση της ομοιομορφίας του εφαρμοστέου δικαίου, καθιερώνει μια ακόμη νομική κατασκευή, ενιαίου χαρακτήρα. Ορίζει σχετικά ότι: **«Τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν, εάν το επιτρέπει η εθνική τους νομοθεσία, να αποφασίσουν ότι ο οργανισμός διασυνοριακής συνεργασίας είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου και ότι οι πράξεις του έχουν, στην έννομη τάξη καθενός από τα συμβαλλόμενα μέρη, την ίδια τυπική ισχύ και τα ίδια αποτελέσματα ως εάν να είχαν εκδοθεί από τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που συνήψαν τη συμφωνία».** Στην περίπτωση αυτή δηλαδή ασκούν τις αρμοδιότητες καθ' υποκατάσταση, κατά κάποιο τρόπο, των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών που τους δημιούργησαν. Η νομική αυτή κατασκευή διακρίνεται από την προηγούμενη κατά το μέρος που επιτρέπει στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να καθορίσουν άμεσα, με την καταστατική συμφωνία, το χαρακτήρα δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου του δημιουργούμενου οργανισμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο εγκαθιδρύεται ένα εν μέρει ομοιόμορφο νομικό πλαίσιο αφού η επιλογή της νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου θα οδηγήσει στην, προς όφελός του, αναγνώριση, σε καθεμία από τις εμπλεκόμενες έννομες τάξεις, έννομων αποτελεσμάτων ταυτόσημων με αυτά που προέρχονται από πράξεις εκδοθείσες από τους ίδιους τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.⁴² Η νομική τους προσωπικότητα, ήτοι η ειδική ικανότητα δικαίου που διαθέτουν καθώς και τα έννομα αποτελέσματα των πράξεών τους, κατά τη λογική του πρωτοκόλλου, δεν χρήζουν αναγνώρισης, από τα συμβαλλόμενα κράτη. Η νομική τους προσωπικότητα θα προσδιορίζεται, ως προς το είδος και τη μορφή της, από το δίκαιο ενός κράτους, αυτού της έδρας. Δια της μεθόδου αυτής, άλλωστε, αποκλείεται το ενδεχόμενο

⁴² Βλ. Y. Lejeune: «*La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales et locales*», Bruylant 2005, σελ 122-123

να εντάσσεται η δράση του δημιουργούμενου οργανισμού στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου στο ένα κράτος και ιδιωτικού δικαίου στο άλλο κράτος, ενώ, στην περίπτωση της νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου διασφαλίζονται τα προνόμια δημόσιας εξουσίας με τα οποία αυτή συνδέεται. Ο ενιαίος χαρακτήρας του οργανισμού αυτού έχει περαιτέρω ιδιαίτερη σημασία διότι η ίδια πράξη παράγει ταυτόχρονα τα ίδια έννομα αποτελέσματα σε δυο ή περισσότερες έννομες τάξεις χωρίς να απαιτείται να θεωρηθεί κατ' αρχάς ως πράξη προερχόμενη από την έννομη τάξη του κράτους της έδρας. Ωστόσο, το πρωτόκολλο σιωπά ως προς ενδεχόμενη διαφοροποίηση των έννομων αποτελεσμάτων πράξης του οργανισμού λόγω της εφαρμογής διαφορετικών εθνικών κανόνων δικαίου. Κατά συνέπεια, θα πρέπει άραγε να θεωρηθεί ότι οι πράξεις που κρίνονται παράνομες σε ένα από τα κράτη θα θεωρούνται παράνομες και στα λοιπά εμπλεκόμενα κράτη ακόμη και εάν, κατά την εθνική τους νομοθεσία, παρίστανται νόμιμες; Ο προβληματισμός αυτός καταδεικνύει την αδυναμία του πρωτοκόλλου να εισάγει ένα πραγματικά ενοποιημένο νομικό καθεστώς για τους δημιουργούμενους οργανισμούς διασυνοριακής συνεργασίας.

Το άρθρο 2 του πρωτοκόλλου αναφέρει περαιτέρω ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται δυνάμει συμφωνίας διασυνοριακής συνεργασίας εφαρμόζονται από τις Αρχές της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης τους σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Οι αποφάσεις, που εφαρμόζονται κατ' αυτό τον τρόπο, θεωρούνται ότι έχουν την ίδια τυπική ισχύ και τα ίδια αποτελέσματα με τις πράξεις που οι εν λόγω Αρχές εκδίδουν δυνάμει διατάξεων του εθνικού δικαίου.

Οι διασυνοριακοί οργανισμοί έχουν συγκεκριμένη αποστολή, έχουν δηλαδή συγκεκριμένες εξουσίες και αρμοδιότητες. Συνεπώς με βάση τη σύμβαση και το πρωτόκολλο, δεν μπορούν, καταρχήν, να δημιουργηθούν διασυνοριακοί οργανισμοί γενικής αρμοδιότητας. Αντίθετα, αν ο διασυνοριακός οργανισμός δεν έχει νομική προσωπικότητα, αλλά απλώς συμβουλευτικό χαρακτήρα, μπορεί να είναι γενικής αρμοδιότητας. Τίθεται όμως και ένα σημαντικό όριο στη δράση των διασυνοριακών οργανισμών. Ουσιαστικά, το πρωτόκολλο τους απαγορεύει να εκδίδουν διοικητικές πράξεις ή να λαμβάνουν αποφάσεις που να ανήκουν αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των συμβαλλόμενων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Περαιτέρω, ο διασυνοριακός οργανισμός δεν μπορεί να εκδώσει κανονιστικές πράξεις που έχουν από τη φύση τους χαρακτήρα γενικό και αφηρημένο και είναι ουσιαστικοί νόμοι απευθυνόμενοι σε αόριστο αριθμό προσώπων. Επίσης, δεν μπορεί να εκδώσει πράξεις που, με τον οποιονδήποτε τρόπο, επηρεάζουν τα ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες των ιδιωτών ή, όπως προαναφέρθηκε, άπτονται ζητημάτων της αποκλειστικής αρμοδιότητας των συμβαλλόμενων τοπικών και περιφερειακών οργανισμών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτων. Ο διασυνοριακός οργανισμός μπορεί,

ωστόσο, να εισπράττει χρήματα ως αμοιβή έναντι υπηρεσιών που παρέχει είτε σε οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είτε σε τρίτους. Εννοείται, επίσης, ότι δεν μπορεί να έχει καμία αρμοδιότητα σχετικά με θέματα επιβολής δημοτικών φόρων ή όποιων άλλων επιβαρύνσεων ακόμη και ανταποδοτικού χαρακτήρα. (παρ.1 του άρθρου 5). Προβλέπεται επίσης και η εξαιρετική περίπτωση κατά την οποία οι εν λόγω διασυνοριακοί οργανισμοί αναπτύσσουν δραστηριότητα που επηρεάζει ή θίγει ατομικά δικαιώματα ιδιωτών. Σε αυτήν την περίπτωση το κράτος μπορεί να αναθέσει την υλοποίηση-εκτέλεση των μέτρων που συνεπάγεται η συγκεκριμένη δραστηριότητα στους οργανισμούς της τοπικής και περιφερειακής του αυτοδιοίκησης οι οποίοι συνέπραξαν στη δημιουργία αυτών των μορφωμάτων ή, σε κάθε περίπτωση, μπορεί να απαγορεύσει τη συμμετοχή των πιο πάνω οργανισμών σε διασυνοριακά μορφώματα γενικής αρμοδιότητας.

Συνεπώς, με το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο, δημιουργούνται δύο διαφορετικοί τύποι διασυνοριακών οργανισμών που μπορούν να συνυπάρχουν στις διάφορες συνοριακές ζώνες μιας χώρας. Ερμηνευτικά συνάγεται ότι ο ένας τύπος διασυνοριακού οργανισμού μπορεί να έχει γενική αρμοδιότητα εφόσον τα κράτη το αποδέχονται και μπορεί υπό προϋποθέσεις να επηρεάσει ατομικά δικαιώματα, ενώ ο άλλος τύπος είναι ειδικής αρμοδιότητας και δεν μπορεί κατά κανένα τρόπο να θίξει ατομικά δικαιώματα. Το κάθε κράτος έχει την ευχέρεια, είτε κατά την υπογραφή του πρωτοκόλλου είτε κατά την κατάθεση των οργάνων επικύρωσης, να δηλώσει ότι αποδέχεται και τους δύο τύπους συμβάσεων ή μόνο τον ένα από τους δύο.

Το πρωτόκολλο ρυθμίζει και ζητήματα σχετικά με τους ελέγχους, οι οποίοι μπορούν να ασκούνται στις πράξεις που εκδίδονται για την εφαρμογή των συμβάσεων διασυνοριακής συνεργασίας. Όταν πρόκειται για μια απλή συμφωνία διασυνοριακής συνεργασίας, αυτή υποβάλλεται στον έλεγχο που προβλέπει το δίκαιο του κράτους στο οποίο ανήκει ο οργανισμός τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης που συμβάλλεται. Σε ό,τι αφορά τους δημιουργούμενους οργανισμούς διασυνοριακής συνεργασίας, οι έλεγχοι είναι αυτοί που προβλέπονται από το δίκαιο του κράτους της έδρας τους. Εντούτοις, καθώς οι οργανισμοί αυτοί παρουσιάζουν ενδιαφέρον και για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια διοίκηση κρατών διαφορετικών από αυτό στο οποίο είχαν την έδρα τους, είναι αναγκαίο οι αρμόδιες αρχές κατά τον έλεγχο να λαμβάνουν υπόψη τους και τα συμφέροντα των άλλων εμπλεκόμενων κρατών. Το πρωτόκολλο περιέχει και ρύθμιση σχετική με τη δικαιοδοσία για την εκδίκαση των τυχόν διαφορών. Η σχετική διάταξη είναι, όμως, αρκετά γενική και καλύπτει όλες τις πιθανές περιπτώσεις διαφορών⁴³. Αποσκοπεί κυρίως στο να διασφαλίσει ατομικά δικαιώματα ώστε να μη μειώνεται η προστασία που αυτά απολάμβαναν πριν από τη θέση σε ισχύ του

⁴³ Πρόκειται ειδικά για το άρθρο 7 το οποίο αναφέρει ότι οι διαφορές που αναφέρονται από τη λειτουργία αυτών των οργανισμών εισάγονται ενώπιον των δικαστηρίων που είναι αρμόδια σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο ή με διακρατική συμφωνία.

πρωτοκόλλου. (βλ. σχετικά τα οριζόμενα από τις διατάξεις των άρθρων 6 και 7). Στα συμβαλλόμενα κράτη εναπόκειται να επιλέξουν έναν από τους δύο ή και τους δύο τύπους νομικών μορφωμάτων (διασυνοριακών οργανισμών) που προτείνονται από τις διατάξεις του πρωτοκόλλου χωρίς όμως ουσιαστική υποχρέωση στην επιλογή του ενός ή του άλλου.

4. Δεύτερο πρόσθετο πρωτόκολλο της Σύμβασης της Μαδρίτης.

Οι προσπάθειες όμως του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη βελτίωση του πλαισίου της «διεθνούς δράσης» της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν σταμάτησαν με την υπογραφή του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου το 1995. Στις 5 Μαΐου 1998 υπογράφηκε στο Στρασβούργο ένα δεύτερο συμπληρωματικό πρωτόκολλο της Σύμβασης της Μαδρίτης, το οποίο έχει ως κύριο αντικείμενο την προώθηση της διαπεριφερειακής συνεργασίας, δηλαδή της συνεργασίας ανάμεσα σε οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που δεν είχαν κοινά σύνορα⁴⁴, διότι ως τότε δεν υπήρχε κάποια νομική βάση, ανάλογη με τη σύμβαση της Μαδρίτης, για τη συνεργασία μη όμορων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.⁴⁵

5. Τρίτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, λαμβάνοντας υπόψη την αδυναμία του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου να εισάγει ένα κοινό και ομοιογενές πλαίσιο ουσιαστικών κανόνων σχετικά με τους οργανισμούς διασυνοριακής συνεργασίας, άρχισε εκ νέου να επεξεργάζεται την υπογραφή και τρίτου που αφορούσε τον καθορισμό ενός κοινού νομικού καθεστώτος. Σκοπός των εργασιών του ήταν να μην καθορίζεται το νομικό καθεστώς της διασυνοριακής συνεργασίας κατά βάση από τα εθνικά δίκαια αλλά συνδυαστικά από τη διακρατική συμφωνία (κάλυψης) και από μια πολυμερή συμφωνία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης δια της οποίας θα επιτυγχάνεται η ομοιογένεια του εφαρμοστέου δικαίου. Πρωταρχικό ρόλο στην επεξεργασία του σχεδίου ενός νέου πρωτοκόλλου διαδραμάτισε η Διευθύνουσα Επιτροπή για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία επικουρούμενη στις εργασίες της από μια Επιτροπή Εμπειρογνομόνων. Οι προσπάθειες της Επιτροπής κατέτειναν στην πρόταση ουσιαστικών κανόνων δικαίου «ne

⁴⁴ Coopération interterritoriale / interrégionale.

⁴⁵ Το άρθρο 1 του δεύτερου πρόσθετου πρωτοκόλλου αναφέρει ότι το πρωτόκολλο απέβλεπε στην εγκαθίδρυση σχέσεων μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών δύο ή περισσότερων συμβαλλόμενων κρατών, που διέφεραν από τις σχέσεις διασυνοριακής συνεργασίας όμορων τοπικών αρχών, και οι οποίες περιελάμβαναν την κατάρτιση συμφωνιών με τοπικές αρχές άλλων συμβαλλόμενων κρατών (που δεν συνορεύουν).

varietur» της διασυνοριακής συνεργασίας ενώ πλέον μόνο επικουρικά θα έκαναν χρήση του μηχανισμού της παραπομπής στο δίκαιο του κράτους της έδρας. Οι ουσιαστικοί κανόνες φιλοδοξούσαν να ρυθμίσουν βασικά ζητήματα όπως το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, τη συμβατική ελευθερία, την αστική ευθύνη, τη δικαιοδοσία για την επίλυση τυχόν διαφορών που ανακύπτουν από τη δράση του δημιουργούμενου διασυνοριακού οργανισμού. Μετά από μελέτες, που ήδη είχαν εκκινήσει από το 2005 και επηρεάζονταν και λειτουργούσαν παράλληλα με τις αντίστοιχες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον Κανονισμό του Groupement Européen de Cooperation Territoriale (Κανονισμό 1082/2006 της Ε.Ε.⁴⁶), η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διασυνοριακή συνεργασία υπέβαλε στις 19 Ιανουαρίου 2007 το σχέδιο του τρίτου συμπληρωματικού πρωτοκόλλου της Σύμβασης της Μαδρίτης. Παρά το γεγονός ότι αποστολές κρατών εξέφραζαν αντιρρήσεις για τη χρησιμότητα ενός τέτοιου εγχειρήματος, εντέλει η Διευθύνουσα Επιτροπή για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία (Comité Directeur sur la Démocratie Locale et Regionale) θεώρησε ότι οι εργασίες έπρεπε να ολοκληρωθούν, το νέο συμβατικό κείμενο να αυτονομηθεί, ως προς το περιεχόμενο, από τη σύμβαση της Μαδρίτης και να διαμορφωθεί ένα νομικό κείμενο πιο απλό, πιο σύντομο, το οποίο θα εστίαζε στις θεμελιώδεις αρχές αυτού του τύπου της διασυνοριακής συνεργασίας, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα νομικά εμπόδια του εγχειρήματος όσο και τον Κανονισμό 1082/2006 της Ευρωπαϊκής Ένωσης. **Ο βασικός λόγος υπογραφής τρίτου πρωτοκόλλου ήταν ακριβώς η ανάγκη ύπαρξης ενός πανευρωπαϊκού νομικού καθεστώτος για το νομικό μάρφωμα των Ευρωπαϊκών περιφερειών.** Οι τελευταίες έχουν την ίδια αποστολή και τους ίδιους στόχους ανεξάρτητα από τη γεωγραφική τους τοποθέτηση στον ευρωπαϊκό χώρο. Αποβλέπουν στην ανάπτυξη των διασυνοριακών ζωνών, στις οποίες αναφέρονται, με τη χρηματοδότηση ενδεχομένως από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σχέδιο αυτό εγκρίθηκε από τη 16^η Σύνοδο των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης το Δεκέμβριο του 2009. Τα κράτη-μέλη που είχαν υπογράψει τη Σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης έχουν δικαίωμα υπογραφής αυτού του σχεδίου.

Στο πρωτόκολλο αυτό ορίζεται, καταρχάς, με σαφήνεια ότι οι διατάξεις του δεύτερου μέρους του είναι δεσμευτικές για τα συμβαλλόμενα κράτη, τα οποία είχαν απλώς ευχέρεια και όχι υποχρέωση ενσωμάτωσης στο εσωτερικό τους δίκαιο των διατάξεων που περιλαμβάνονταν στο παράρτημα της Σύμβασης-πλαισίου. Στο σημείο αυτό είναι πολύ βασικό να διευκρινισθεί ότι, όπως προκύπτει από το γράμμα της διάταξης του άρθρου 1 του εν λόγω πρωτοκόλλου αλλά και από την αναφορά που κατέθεσε η Επιτροπή

⁴⁶ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρώπης, με τον οποίο θεσμοθετήθηκε ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας για τον οποίο γίνεται εκτενώς λόγος παρακάτω στην παρ.21 της II ενότητας του ίδιου αυτού Κεφαλαίου Β.

Εμπειρογνομόνων στις 19 Ιανουαρίου 2007, οι διατάξεις του δεύτερου μέρους της σύμβασης έχουν **άμεση εφαρμογή**, δεν χρειάζονται δηλαδή ιδιαίτερη πράξη ενσωμάτωσης στο εσωτερικό δίκαιο, εφόσον βέβαια δεν υπάρχουν αντιθέσεις με τα συντάγματα των κρατών. Σε ό,τι αφορά τα υπόλοιπα τμήματα της σύμβασης χρειαζόταν πράξη ενσωμάτωσής τους στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους. Ως προς τη χρησιμοποιούμενη ορολογία, το πρωτόκολλο παραπέμπει στη σύμβαση της Μαδρίτης.

Με το τρίτο αυτό πρωτόκολλο **θεσμοθετήθηκε η Ευρωπεριφέρεια (Groupement euroregional de cooperation)** και εισήχθησαν βασικές αρχές που διέπουν το νομικό της καθεστώς. Η Ευρωπεριφέρεια δεν μπορεί να έχει κερδοσκοπικό σκοπό. Μέλη της μπορούν να είναι, πέραν των όμορων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των όμορων κρατών, νομικά πρόσωπα είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου των κρατών που έχουν υπογράψει το εν λόγω πρωτόκολλο, υπό τον όρο ότι το εθνικό δίκαιο που τα διέπει δεν το απαγορεύει, ενώ, περαιτέρω, μέλη δύνανται να είναι και τα ίδια τα κράτη. Τα κύρια όργανά της είναι η γενική συνέλευση, το διοικητικό συμβούλιο και ο πρόεδρος. Το καταστατικό της πρέπει να έχει επί ποινή ακυρότητας ένα ελάχιστο περιεχόμενο το οποίο καθόριζε το σχέδιο. **Τα νομικά πρόσωπα της τοπικής/περιφερειακής αυτοδιοίκησης, τα οποία συμμετέχουν, πρέπει πάντα να έχουν θέση υπερέχουσα στο πλαίσιο της Ευρωπεριφέρειας σε σχέση με τα λοιπά νομικά πρόσωπα.** Φαίνεται ότι η Ευρωπεριφέρεια δεν περιορίζεται στα νομικά πρόσωπα «χωρικού» χαρακτήρα, αφού το σχέδιο κάνει λόγο για συμμετοχή οποιωνδήποτε νομικών προσώπων δημοσίου ακόμα και ιδιωτικού δικαίου, ωστόσο δίνονται αυξημένα καταστατικά δικαιώματα στα νομικά πρόσωπα της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Στην πράξη, στις Ευρωπεριφέρειες μετέχουν εκτός από τα νομικά πρόσωπα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, δηλαδή τις περιφέρειες, και νομικά πρόσωπα 1^{ου} βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, και δημόσιοι οργανισμοί όπως εμπορικά επιμελητήρια. Προβλέπεται, επίσης, η δυνατότητα συμμετοχής οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης κρατών που δεν έχουν υπογράψει το πρωτόκολλο υπό τέσσερις όμως προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Συγκεκριμένα, πρέπει: α) ο οργανισμός τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να ανήκει σε κράτος όμορο με κάποιο από τα κράτη που είχαν υπογράψει το πρωτόκολλο, β) η έδρα της Ευρωπεριφέρειας να βρίσκεται οπωσδήποτε σε κάποιο από τα κράτη που είχαν υπογράψει το πρωτόκολλο, γ) να υπάρχει συμφωνία μεταξύ των δυο εμπλεκόμενων (όμορων) κρατών που να προβλέπει αυτή τη δυνατότητα, δ) οι υπόλοιποι συμμετέχοντες οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να διατηρούν την πλειοψηφία στην Ευρωπεριφέρεια (άρθρο 3, εδαφ 2 και 3 του πρωτοκόλλου). Η νομική της προσωπικότητα απορρέει ουσιαστικά από το εσωτερικό δίκαιο του κράτους στο οποίο

έχει την έδρα της (άρθρο 2, εδαφ 1).⁴⁷ **Πρέπει, οπωσδήποτε, να επισημανθεί ότι, ακόμη και στην περίπτωση που η Ευρωπεριφέρεια έχει νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου, δεν είναι δυνατή η άσκηση από αυτήν αρμοδιοτήτων κανονιστικού χαρακτήρα, ιδίως αστυνομικού χαρακτήρα, σχετικών με φορολογικές απαλλαγές, ούτε αρμοδιοτήτων οι οποίες συνεπάγονται τη λήψη μέτρων που επηρεάζουν ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες (σχετ. παρ. 3 του άρθρου 7).** Σημαντικό είναι και το πρώτο εδάφιο του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου που προβλέπει ότι η συμφωνία των συμβαλλόμενων μερών, με την οποία δημιουργείται η Ευρωπεριφέρεια, πρέπει να εμπεριέχει και το καταστατικό της. Αυτό περιέχει κανόνες σχετικούς ιδίως με τη σύνθεσή της, την αποχώρηση των μελών της, τη διάλυσή της και τις συνέπειες αυτής, τον τρόπο λειτουργίας της, τα όργανά της, τις αρμοδιότητές τους, το προσωπικό της, τον προϋπολογισμό της, την υποχρέωσή της να αποδίδει λογαριασμό, την ευθύνη της. Με τον τρόπο αυτό, δίνεται η ευκαιρία στους συμμετέχοντες οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να δημιουργήσουν ένα πλέγμα κανόνων ουσιαστικού δικαίου που δεν ανήκουν ούτε στο εθνικό δίκαιο ούτε στο διεθνές δίκαιο αλλά συνιστούν ένα είδος «δι-εθνικού δικαίου» (*droit transnational*)⁴⁸. Πρέπει, επίσης, να σημειωθεί η δυνατότητα που δίνεται στην Ευρωπεριφέρεια, στα μέλη της και σε τρίτους να προσφεύγουν σε διαιτησία για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν. Η προσφυγή στη διαιτησία είναι επικουρική όταν οι τρίτοι, οι οποίοι ενέχονται στη διαφορά, είναι κάτοικοι ή (εάν πρόκειται για νομικά πρόσωπα) έχουν την έδρα τους σε κάποιο από τα κράτη-μέλη της Ευρωπεριφέρειας. Σε κάθε άλλη περίπτωση, δηλαδή όταν οι τρίτοι δεν κατοικούν επί του εδάφους κράτους-μέλους της Ευρωπεριφέρειας, η προσφυγή στη διαιτησία καθίσταται υποχρεωτική (βλ. το άρθρο 10 του πρωτοκόλλου και την αιτιολογική του έκθεση). Ο χαρακτήρας των διατάξεων του πρωτοκόλλου ως άμεσης εφαρμογής εξυπηρετεί την ανάγκη ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής τους στα διάφορα κράτη στην οποία και αποβλέπει το σχέδιο.

Το τρίτο συμπληρωματικό πρωτόκολλο είναι το πρώτο διεθνές νομικό κείμενο που εισάγει επίσημα ως θεσμό την Ευρωπεριφέρεια η οποία, βέβαια, υπήρχε σε ευρωπαϊκά σύνορα ήδη πριν από την υπογραφή της Σύμβασης-πλαισίου της Μαδρίτης και λειτουργούσε είτε επί τη βάση μιας συμφωνίας των εμπλεκόμενων τοπικών και περιφερειακών Αρχών είτε και τελείως άτυπα. Η προέλευσή της τοποθετείται στα σύνορα Γερμανίας/Μπενελούξ όπου

⁴⁷ Παρά τη μεγάλη σημασία του δικαίου της έδρας της Ευρωπεριφέρειας, σε αρκετές περιπτώσεις είναι εφαρμοστέο και το δίκαιο των υπόλοιπων κρατών, όπως προκύπτει από επιμέρους διατάξεις του πρωτοκόλλου, βλ. άρθρο 1 παρ.2, άρθρο 4 παρ. 7 και 9, άρθρο 7 παρ.1, 2 και 4, άρθρο 9 παρ.2 και 3, άρθρο 10 παρ.2, άρθρο 11 παρ.3, άρθρο 12 παρ.2

⁴⁸ Βλ. .R Colavitti: «*Les organismes de coopération transfrontière: Vers un droit transnational dépassant la dialectique interne/international?*» 4eme Conference Biennale/Lauterfacht Centre for International Law Cambridge, 2015, σελ 3-7

πρωτοχρησιμοποιήθηκε και ο συγκεκριμένος όρος. Μετά την υπογραφή της Σύμβασης-πλαisiού της Μαδρίτης αυξήθηκε ο αριθμός των Ευρωπαϊκών κρατών που λειτουργούν στα σύνορα διάφορων ευρωπαϊκών κρατών και οι οποίες πλέον είχαν ως νομικό θεμέλιο τις διάφορες διακρατικές συμβάσεις που καταρτίζονταν επί τη βάση της σύμβασης της Μαδρίτης. Τη μεγαλύτερη αριθμητικά αύξηση γνώρισε, όμως, το μόρφωμα αυτό μέσα στη δεκαετία του '90. Ωστόσο, ο μηχανισμός της παραπομπής στο δίκαιο του κράτους της έδρας παρέμεινε σε ισχύ σε ικανό βαθμό ενώ θα ήταν ευκαταίω να δίνεται, στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, η δυνατότητα, μέσω της ιδρυτικής συμφωνίας, να δημιουργούν ένα πλέγμα ουσιαστικών εφαρμοστέων κανόνων.

Η Ένωση Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών (AEFR), δεδομένου ότι έως το 2009 η Ευρωπαϊκή Περιφέρεια δεν είχε εισαχθεί ως θεσμός ούτε από διατάξεις του διεθνούς ούτε του ευρωπαϊκού δικαίου, είχε θέσει ενδεικτικώς κάποια κριτήρια προκειμένου να ταυτοποιείται ένας διασυνοριακός οργανισμός ως Ευρωπαϊκή Περιφέρεια. Το πρώτο από τα κριτήρια ήταν η ύπαρξη μιας ένωσης οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης εκατέρωθεν των συνόρων, η οποία ενίοτε είχε ως όργανο μια συνέλευση αντιπροσώπων. Το δεύτερο κριτήριο ήταν η ύπαρξη ενός διασυνοριακού μορφώματος με μόνιμη γραμματεία και μια τεχνική και διοικητική ομάδα με ίδια έσοδα. Η Ευρωπαϊκή Περιφέρεια, σύμφωνα με την AEFR, μπορεί να είναι ιδιωτικού δικαίου και να βασίζεται σε συμφωνία ενώσεων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ή ιδρυμάτων εκατέρωθεν των συνόρων, ή να είναι δημοσίου δικαίου και να βασίζεται σε διακρατικές συμφωνίες. Στην πράξη όλες σχεδόν οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες, οι οποίες λειτουργούσαν μέχρι την υπογραφή του τρίτου πρωτοκόλλου αλλά και μετά από αυτήν, έχουν ένα καταστατικό το οποίο ρυθμίζει θεμελιώδη ζητήματα σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία τους και περιέχει ένα *minimum* στοιχείων. Περιλαμβάνει ένα προοίμιο όπου απαριθμούνται τα μέλη. Ορισμένες, μάλιστα, φορές γίνεται ειδική αναφορά στη Σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης ως νομική βάση του συστηνόμενου μορφώματος⁴⁹. Επίσης, περιλαμβάνει γενικές διατάξεις σχετικά με τους σκοπούς που επιδιώκει, διατάξεις σχετικές με το εφαρμοστέο δίκαιο (συνήθως γίνεται παραπομπή στο εσωτερικό δίκαιο του συμβαλλόμενου μέρους που αποτελεί την έδρα της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας) και διατάξεις σχετικές με τη δομή και το οργανόγραμμα της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας. Σε ό,τι αφορά το χαρακτήρα τους ως νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, αυτό εξαρτάται από το δίκαιο που διέπει την Ευρωπαϊκή Περιφέρεια. Εκτός αυτών των βασικών ζητημάτων, τα οποία απαντούν στο καταστατικό της κάθε Ευρωπαϊκής Περιφέρειας, κατά περίπτωση ρυθμίζονται και άλλα (δευτερεύοντα) ζητήματα όπως οι

⁴⁹ Αξιοσημείωτο είναι ότι υπάρχουν Ευρωπαϊκές Περιφέρειες οι οποίες αναφέρονται στη σύμβαση της Μαδρίτης ενώ τα κράτη στα οποία ανήκουν οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που αποτελούν μέλη τους, δεν την έχουν καν υπογράψει! Τέτοιες περιπτώσεις αποτελούν για παράδειγμα οι ευρωπαϊκές Περιφέρειες «Nis-Skopje-Sofia» και «Morava-Pchinja-Struma». Βλ. τη μελέτη «The role of the Euroregion in promoting and reinforcing democratic stability and transfrontier cooperation in Southeastern Europe» Mr. Sraso Angeleski, Faculty of Law, Institute of International Public Law, Skopje.

επίσημες γλώσσες και οι γλώσσες εργασίας της, η επικοινωνία της με τρίτους (δηλαδή είτε άλλες Ευρωπαϊκές είτε οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης πέραν των μελών της είτε με τρίτα κράτη, διάφορα αυτών στα οποία ανήκουν οι Αρχές που είναι μέλη της), η εμπλοκή μη κυβερνητικών οργανώσεων στη λειτουργία της, οι σχέσεις της με τους ιδιώτες κ.λπ.

Η Ευρωπαϊκή περιφέρεια μπορεί να αποτελέσει μια μορφή δημόσιας διακυβέρνησης (public governance). Η AEBR διακρίνει τις Ευρωπαϊκές περιφέρειες σε μακροευρωπαϊκές (σε επίπεδο περιφερειών περισσότερων από δύο κρατών, π.χ. working communities), μεσοευρωπαϊκές (σε επίπεδο περιφερειών δύο κρατών) και μικροευρωπαϊκές (σε επίπεδο Δήμων και Κοινοτήτων δύο ή περισσότερων κρατών). Ο Markus Perkmann, προσεγγίζοντάς τις από μια κοινωνιολογική σκοπιά, τις διακρίνει σε έντονης δράσης (high intensity) και αναπτυσσόμενες (emerging) Ευρωπαϊκές⁵⁰. Οι πρώτες αποτελούν μακροπρόθεσμες διασυνοριακές οντότητες με μόνιμα όργανα, πολλούς τομείς δράσης και με την εξουσία λήψης πολιτικών αποφάσεων για την περιοχή. Η έννοια της έντονης δράσης (intensity) προσδιορίζεται επίσης με κριτήριο το βαθμό αυτονομίας της Ευρωπαϊκής περιφέρειας σε σχέση με τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που την απαρτίζουν. Οι δεύτερες (αναπτυσσόμενες) παρουσιάζουν λιγότερο έντονη δράση, δεν έχουν κάποιο μόνιμο όργανο ούτε μακροπρόθεσμα σχέδια για την ανάπτυξη της περιοχής. Σε κάθε περίπτωση, οι μακροευρωπαϊκές και οι μεσοευρωπαϊκές είναι, συνήθως, έντονης δράσης.

Στην πράξη, πάντως, έχει παρατηρηθεί ότι την πιο έντονη και επιτυχημένη δράση έχουν οι Ευρωπαϊκές στις οποίες μετέχουν Αρχές της γερμανικής τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Έχει καταγραφεί ότι το 85% των χαρακτηριζόμενων ως high intensity Ευρωπαϊκών έχει γερμανική συμμετοχή. Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί η θετική αποδοχή από τους τοπικούς πληθυσμούς του μορφώματος των Ευρωπαϊκών, ήδη από την πρώτη στιγμή της εμφάνισής τους, διότι αυτές βρίσκονταν πολύ κοντά στα καθημερινά προβλήματα που δημιουργούσε στους πολίτες η ύπαρξη των συνόρων και επιχειρούσαν να δώσουν λύση.

⁵⁰ M .Perkmann: «*The rise of the Euroregion. A bird' s eye perspective on European cross-border co-operation*», online paper published by the Department of Sociology, Lancaster University, διαθέσιμο σε <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc103mp.html>, 2002 και επαναδημοσιεύτηκε σε <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>, 2003, σελ. 7-8 , τελευταία επίσκεψη στις 19-9-2016

6. Ενδεικτική απαρίθμηση των Ευρωπεριφερειών που λειτουργούν σήμερα στα σύνορα ευρωπαϊκών κρατών εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1	Oresund-Region (DK/SE)	http://www.oresundsregionen.org/ http://www.oresundskomiteen.dk/
2	Gränskommitten Östfold- Bohuslän/Dalsland (NO/SE)	http://www.granskommitten.org
3	ARKO (NO/SE)	http://www.arko-regionen.org
4	Skärgården (FI/SE)	http://www.skargarden.com
5	Mid Nordic Committee (NO/SE)	http://www.mittnorden.net
6	The Kvarken Council / Kvarkenrådet (FI/SE)	http://www.kvarken.org/
7	North Calotte Council (FI/NO/SE)	http://www.nordkalottradet.nu
8	Council of Torne Valley (FI/NO/SE)	http://www.tornedalen.org
9	Euregio Karelia (FI/RU)	http://www.euregiokarelia.fi/EN/ http://euregio.karelia.ru/
10	Estonia – Finish 3+3 Regional Cooperation (EE/FI/RU)	
11	Helsinki-Tallinn Euregio (EE/FI)	http://www.euregio-heltal.org
12	Euregio Pskov-Livonia (EE/LV/RU)	http://www.pskov-livonia.com
13	Euroregion Country of Lakes (LT/LV/BY)	
14	Euroregion Saule (LT/LV/RU)	http://www.eureg-saule.jrp.lv
15	Euroregion Bartuva (LV, LT)	
16	Euroregion Baltic (PL/SE/LT/LV/DK/RU)	http://www.eurobalt.org
17	Euroregion Szeszupa / Euroregion Sesupe (LT/PL/RU/SE)	http://euro.sesupe.lt/
18	Euroregion NEMUNAS/ NIEMEN/ NEMAN (LT/PL/BY/RU)	http://www1.omnitel.net/euroreg_nemunas/anglu/intro.html http://www.nemunas-euroreg.lt/
19	Euroregion Pomerania (SE/DE/PL)	http://www.pomerania.net http://www.pomerania.org.pl/
20	Region Sonderjylland-Schleswig (DE/DK)	

Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη

21	Lyna-Lawa (PL/RU)	
22	Euroregion Puszcza Bialowieska (PL/BY)	http://www.euroregion-puszcza-bialowieska.prv.pl/
23	Euroregion Bug (PL/BY/UA)	http://www.euroregionbug.lubelskie.pl/news.php
24	Euroregion PRO EUROPA VIADRIENA (DE/PL)	http://www.viadrina.org.pl/ http://www.euroregion-viadrina.de/
25	Euroregion Spree-Neiße-Bober (DE/PL)	http://www.euroregion-snb.de/index_start.html
26	Euroregion Neisse – Nisa – Nysa (DE/PL/CZ)	http://www.neisse-nisa-nysa.com
27	Euroregion Glacensis (CZ/PL)	www.euroregion-glacensis.ng.pl/
28	Euroregion Praded / Euroregion Pradziad (CZ/PL)	http://www.europraded.cz/ http://www.europradziad.pl/
29	Euroregion Tesínské Szlesko / Euroregion Slask Cieszynski (CZ/PL)	http://www.euroregion.olza.pl/start.htm
30	Euroregion Dobrawa (CZ/PL)	http://www.bpl.vectranet.pl/~kamillo/eurokraszak/PODSTRONY/EUROREGIONY/dobrawa.htm
31	Euroregion Silesia (CZ/PL)	http://www.euroregion-silesia.pl/ http://www.euroregion-silesia.cz/
32	Euroregion Elbe/Labe (CZ/DE)	http://www.euroregion-elbe-labe.de
33	Euroregion Erzgebirge (CZ/DE)	http://www.euroregion-erzgebirge.de http://euroregion.pons.cz/index.php
34	Euregio Egrensis (CZ/DE)	http://www.euregio-egrensis.org http://www.euregio-egrensis.de
35	EUREGIO Bayerischer Wald - Böhmerwald - Unterer Inn (CZ/AT/DE)	http://www.euregio-bayern.de http://www.euregio.at/
36	Euregio Silva Nortica (CZ/AT)	http://www.ersn.at
37	Euregio Weinviertel – Südmähren – Westslowakei / Euregio Weinviertel	http://www.euregio-weinviertel.org

	South Moravia -West Slovakia (AT/CZ/SK)	
38	Euroregion Bílé-Biele Karpaty (CZ/SK)	http://www.euroregion-bile-karpaty.cz/ http://www.erbbk.sk/
39	Euroregion Tatry (PL/SK)	http://www.euroregion-tatry.sk/ http://www.euroregion-tatry.pl/
40	Euroregion Beskydy / Euroregion Beskidy (CZ/PL/SK)	http://www.euroregion-beskydy.cz/
41	Karpatský Euroregión (HU/PL/RO/UA/SK)	http://www.euroregion-karpaty.sk/ http://www.szszbmo.hu/ce-regio/html/en/index.htm

Βορειοδυτική Ευρώπη

42	North West Region Cross Border Group (IE/UK)	
43	Irish Central Border Area Network – ICBAN (IE/UK)	http://www.icban.com/
44	East Border Region Ltd. (IE/UK)	http://www.eastborderregion.com/
45	Co-Operation and Working Together (IE/UK)	http://www.cawt.com
46	Euregio Scheldemond (BE/NL)	http://www.euregioscheldemond.org http://www.euregioscheldemond.be
47	Ems Dollart Region (DE/NL)	http://www.edr-org.de
48	EUREGIO (NL/DE)	http://www.euregio.nl http://www.euregio.de
49	Euregio Rhein-Waal / Rijn-Waal (DE/NL)	http://www.euregio.org/
50	euregio rhein-maas-nord (NL/DE)	http://www.euregio-rmn.de
51	Euregio Maas-Rhein / Euregio Maas-Rijn (DE/NL/B)	http://www.euregio-mr.org
52	Euregio Benelux-Middengebied (BE/NL)	http://www.europawerkt.eu/
53	Zukunft Saar Moselle Avenir (DE/FR)	http://www.saarmoselle.org
54	EuRegion Saar-Lor-Lux Rhein	http://www.euregio.lu

	(BE/DE/FR/LU)	
55	Grenzüberschreitender Zweckverband (GÖZ) REGIO PAMINA (DE/FR)	http://www.regio-pamina.org
56	CENTRE (DE/FR)	
57	Regio TriRhena (DE/CH/FR)	http://www.regiotrirhena.org
58	Conference TransJurassienne (CTJ) (CH/FR)	http://www.arcjurassien-ctj.org
59	1.) comité Régional Franco Genevois (CH/FR) 2.) Conseil du Léman (CH/FR)	1.) http://www.crfginfo.org 2.) http://www.conseilduleman.org
60	Internationale Bodenseekonferenz (DE/AT/CH/LI)	http://www.bodenseekonferenz.org
61	Oberrhein-konferenz (DE/FR/CH)	http://www.oberrhein-konferenz.org

Άλπεις και Δουνάβεια περιοχή

62	Espace Mont-Blanc (CH/FR/IT)	http://www.espace-mont-blanc.com
63	Regio Insubrica (CH/IT)	http://www.regioinsubrica.org/
64	Regio Sempione (CH/IT)	
65	Conseil Valois-Valleé d'Aoste du Gd St.Bernard (IT/CH)	
66	Euregio Via Salina (AT/DE)	http://www.euregio-via-salina.de
67	Euregio Zugspitze - Wetterstein - Karwendel (AT/DE)	http://www.gaponline.de/landkreis/euregio/
68	EuRegio Inntal (AT/DE)	http://www.euregio-inntal.com/
69	EuRegio Salzburg - Berchtesgadener Land - Traunstein (AT/DE)	http://www.euregio.sbg.at
70	Inn-Salzach-Euregio (AT/DE)	http://www.inn-salzach-euregio.de http://www.inn-salzach-euregio.at/
71	Europaregion Tirol-Südtirol/ Alto Adige- Terentino (AT/IT)	http://www.europaregion.info
72	Euregio Steiermark - Slowenien (AT/SL)	http://www.euregio-steiermark.at
73	Euregio West/Nyugat Pannonia (AT/HU)	http://www.euregio.hu/eu/

74	Euroregio Drava-Mura (HU/SL)	
75	Euroregión Váh - Dunaj – Ipel / Euroregio Vagus – Danubius – Ipolia (HU/SK)	http://www.euroregio-vdi.sk/index.php?start
76	Euroregion Ipel'-Ipoly / Ipelsky Euroregion (HU/SK)	http://www.rra-nitra.sk/index.php?stred=ih&jazyk=1
77	Euroregio Neogradiensis (HU/SK)	http://www.euroregion-neogradiensis.sk/env7/phpmenu/main_sk.php
78	Euroregio Sajó-Rima-Slaná-Rimava / Euroregion Slaná-Rimava (HU/SK)	http://www.euroregion-slana-rimava.sk/
79	Euroregión Košice-Miškolc (HU/SK)	
80	Euroregion Ister-Granum (HU/SK)	
81	Euroregión Kras / Karst Euroregion / Karszt Eurorégió (HU/SK)	
82	Hármas Duna-Vidék Eurorégió / Euroregión Podunajského Trojospolku / Triple Danube-Euroregion (HU/SK)	
84	Zemplen Euroregio (HU/SK)	
85	Haidú-Bihar-Bihar Euroregió / Euroregiunea Bihar-Hajdú-Bihar / Hajdú-Bihar-Bihar Euroregion (HU/RO)	http://www.euroregio.hu/
86	Bihar-Bihar Euregio (HU/RO)	
87	Danube-Kris-Mures-Tisza Euroregion (DKMT) (HU/RO/YU)	http://www.dkmt.hu
88	Euroregion Danube-Drava-Sava (HU/HR/BA)	
89	Adriatic Euroregion (IT/SL/HR/BA/CS/AL)	http://www.adriaticeuroregion.org/en/

Νοτιοδυτική Ευρώπη και Δυτική Μεσόγειος

90	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia - Norte de Portugal (ES/PT) Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (ES/PT)	http://gnpaect.eu/ http://www.galicia-nortept.org
----	---	--

91	Comunidade de Trabalho Castilla y León – Região Norte (ES/PT)	http://www.jcyl.es http://www.cedr-n.pt
92	Working Communities Castilla and Leon and Central Portugal (ES/PT)	http://www.jcyl.es http://www.cedrc.pt
93	Comunidade de Trabalho Centro-Extremadura (ES/PT)	http://www.cedrc.pt http://www.juntaex.es
94	Comunidade de Trabalho Algarve-Andalucia (ES/PT)	
95	Euroregio Pirineus-Mediterrania (FR/ES)	http://www.euroregio-epm.org/

Νοτιοανατολική Ευρώπη και Ανατολική Μεσόγειος

96	Euroregion Nestos-Mesta (EL/BG)	
97	Euroregion Delta – Rhodopi (BG/EL)	http://www.nestos.gr/index.php?sec=331&ctg=339&cid=554
98	Euroregion Network Polis-Kent (EL/TR)	
99	Euroregion Evros-Meric-Maritsa (BG/EL/TR)	
100	Euroregion "Belasica-Beles" (EL/FYROM/BG)	
101	Lower Danube Euroregion (RO/MD/UA)	
102	Upper Prut Euroregion (RO/MD/UA)	
103	Siret-Prut-Nistru Euroregion (RO/MD)	
104	Danube South Euroregion (BG/RO)	
105	Euroregion Strymon-Strouma (BG/EL)	
106	Euroregion Rousse-Giurgiu (BG/RO)	
107	“Danube 21” Euroregion (RO/BG/Serbia)	
108	Euroregion Danube East (RO/BG)	
109	Eurobalkans (Nis-Sofia-Skopje) (BG/MK/Serbia)	http://news.nis.org.yu/euroregion/index1.htm

7. Ενδεικτική παράθεση διακρατικών συμβάσεων που υπογράφηκαν με νομική βάση τη σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης.

Με νομικό θεμέλιο τη σύμβαση της Μαδρίτης υπογράφηκε μια σειρά συμβάσεων μεταξύ όμορων ευρωπαϊκών κρατών για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο που με τη σειρά τους αποτέλεσαν τη βάση ειδικότερων προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας (π.χ. δημιουργία διασυνοριακών νομικών προσώπων ή απλά κοινών συνοριακών ενώσεων χωρίς νομική προσωπικότητα).

Ονομαστικά, οι συμβάσεις αυτές ήταν οι εξής: Η σύμβαση Benelux της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 1986 ανάμεσα στην Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο· η σύμβαση Issemburg-Anholt της 25^{ης} Ιουνίου 1991 ανάμεσα στη Γερμανία και τις Κάτω Χώρες· η σύμβαση ανάμεσα στη Φινλανδία και τη Ρωσία της 20^{ης} Ιανουαρίου 1992· η σύμβαση-πλαίσιο Ιταλίας και Αυστρίας της 27^{ης} Ιανουαρίου 1993· η σύμβαση-πλαίσιο Ιταλίας και Ελβετίας της 24^{ης} Φεβρουαρίου 1993· η σύμβαση της Ρώμης της 26^{ης} Νοεμβρίου 1993 ανάμεσα στη Γαλλία και την Ιταλία· η σύμβαση της Bayonne της 10^{ης} Μαρτίου 1995 ανάμεσα στη Γαλλία και την Ισπανία· η σύμβαση της Karlsruhe της 23^{ης} Ιανουαρίου 1996 ανάμεσα στη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ελβετία και το Λουξεμβούργο· η συμφωνία της Mayence της 8^{ης} Μαρτίου 1996, η οποία έχει την ιδιαιτερότητα ότι δεν υπογράφηκε ανάμεσα σε κυρίαρχα κράτη, αλλά ανάμεσα στα ομόσπονδα γερμανικά κρατίδια της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (Nordrhein Westfalen), της Ρηνανίας-Παλατινάτο (Rheinland-Pfalz), της Περιφέρειας των Βαλόνων και της γερμανόφωνης κοινότητας του Βελγίου· η σύμβαση των Βρυξελλών της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, που έχει επίσης την ιδιαιτερότητα να έχει ως συμβαλλόμενα μέρη και κράτη αλλά και οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, η οποία υπογράφηκε ανάμεσα στη Γαλλία, το Βέλγιο, τη γαλλική κοινότητα του Βελγίου, την Περιφέρεια των Βαλόνων και την Περιφέρεια των φλαμανδών· και τέλος η σύμβαση της Βαλένθια του Οκτωβρίου 2003 ανάμεσα στην Ισπανία και την Πορτογαλία.

Από τις παραπάνω συμβάσεις θα γίνει εκτενέστερη αναφορά σε εκείνες μόνο που συνέβαλαν ιδιαίτερα στην προώθηση του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας.

8. Σύμβαση διασυνοριακής συνεργασίας κρατών Benelux.



Στις 12 Σεπτεμβρίου 1986 υπογράφηκε στις Βρυξέλλες η σύμβαση διασυνοριακής συνεργασίας των κρατών Benelux ανάμεσα στην Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Ο βασικός σκοπός της σύμβασης ήταν η δυνατότητα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των τριών κρατών να αναπτύσσουν νομική δράση πέρα από τα κρατικά σύνορα, ανεξάρτητα από την κρατική διοίκηση, όχι ως οντότητες του δημοσίου διεθνούς, αλλά αντιθέτως του εσωτερικού δημοσίου δικαίου, δηλαδή ως φορείς των αρμοδιοτήτων που τους απονέμει το εθνικό δίκαιο.

Από την πλευρά του Βελγίου συμβαλλόμενοι ήταν οι επαρχίες, οι δήμοι, οι ενώσεις δήμων, τα δημόσια κέντρα κοινωνικής προστασίας, τα polders και wateringues⁵¹. Από την πλευρά του Λουξεμβούργου υποκείμενα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων της σύμβασης ήταν οι δήμοι, οι ενώσεις δήμων και δημοτικοί οργανισμοί. Από την πλευρά της Ολλανδίας υποκείμενα ήταν οι επαρχίες, οι δήμοι, τα wateringues, δημόσιοι οργανισμοί που προβλέπονται στον κοινοτικό κώδικα, στο βαθμό που ο κώδικας αυτός τους απονέμει αρμοδιότητες συνεργασίας. Στο σημείο αυτό φάνηκε να υπάρχει αντανάκλαση των αρμοδιοτήτων του εσωτερικού δικαίου σε υπερεθνικό επίπεδο.

⁵¹ Polders: Οι εδαφικές περιφέρειες όπου έχει γίνει επέκταση της ξηράς και η επιφάνεια της θάλασσας είναι πιο ψηλά από αυτήν της ξηράς και οι οποίες έχουν χωριστή νομική προσωπικότητα μέσα στο κράτος. Wateringues: Οι ενώσεις περιφερειών όπου η επιφάνεια της θάλασσας είναι πιο ψηλά από την ξηρά.

Σύμφωνα με τη σύμβαση αυτή⁵², οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης⁵³ μπορούσαν να συνεργάζονται στη βάση των διατάξεών της για να προασπίζονται τα κοινά τους συμφέροντα. Οι βασικές διατάξεις του εσωτερικού δικαίου του κάθε συμβαλλόμενου μέρους που αφορούσαν στα κατά περίπτωση αντιμετωπιζόμενα ζητήματα, παρατίθεντο στο παράρτημα της σύμβασης. Οι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί των εμπλεκόμενων κρατών, για να κάνουν πιο συγκεκριμένη τη συνεργασία τους, μπορούσαν να συνάπτουν διοικητικές συμφωνίες και να δημιουργούν κοινά όργανα και δημόσιους οργανισμούς.

Τίθεται το ζήτημα της νομικής φύσης αυτών των διοικητικών συμφωνιών. Δεν ήταν δυνατή η ένταξή τους στο διεθνές δίκαιο διότι οι συμφωνίες δεν συνάπτονταν μεταξύ υποκειμένων του διεθνούς δικαίου. Τα συμβαλλόμενα μέρη είχαν μάλλον την πρόθεση να τις αντιμετωπίσουν ως συμφωνίες του εσωτερικού δημοσίου δικαίου εξομοιώνοντάς τις με αντίστοιχες που συνήπταν μεταξύ τους δύο δημόσια νομικά πρόσωπα του ίδιου κράτους. Αναφερόταν επίσης ότι η εποπτεία που τυχόν ασκούσαν σε αυτές τις Αρχές βάσει διατάξεων του εσωτερικού δικαίου αφορούσε και τις αποφάσεις που λαμβάνουν για την πέρα των συνόρων δράση τους.

Η παρ. 3 του άρθρου 2 της εν λόγω σύμβασης διαλαμβάνει σχετικά: «Οι κανόνες ελέγχου και εποπτείας στους οποίους υπόκεινται οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, δυνάμει του εσωτερικού δικαίου των Συμβαλλόμενων Μερών, εφαρμόζονται επί των αποφάσεων που λαμβάνονται από τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αναφέρονται στο άρθρο 1, ενόψει της συνεργασίας τους βάσει της παρούσας σύμβασης, καθώς επίσης και επί των αποφάσεων προσχώρησης και αποχώρησης».

Η σύμβαση προέβλεπε τη δυνατότητα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, εφόσον δημιουργήσουν διασυνοριακούς οργανισμούς, να τους «εξοπλίσουν» με διοικητικές αρμοδιότητες κανονιστικού χαρακτήρα (άρθρο 3). Η πρόβλεψη αυτή είναι αμφίβολο εάν συνάδει με τη σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης και ειδικότερα με τις προβλέψεις του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου αυτής. Οι δημιουργούμενοι οργανισμοί έχουν νομική προσωπικότητα σύμφωνα με τη σύμβαση και η προσωπικότητα αυτή αναγνωρίζεται από τα συμβαλλόμενα κράτη στο βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο για να εκπληρώσει ο οργανισμός την αποστολή που του έχει ανατεθεί. Η ιδιαιτερότητα έγκειται στο ότι δεν καθιερώνει ένα νέο τύπο νομικού προσώπου αλλά προβλέπει (παρ.2 του άρθρου3) την αναγνώριση του δημόσιου διασυνοριακού οργανισμού στο έδαφος του κάθε συμβαλλόμενου

⁵² Βλ. σχετ. τα οριζόμενα από το άρθρο 2 της σύμβασης.

⁵³ Χρησιμοποιεί τον όρο *collectivités ou autorités territoriales* που περιγράφει διοικητικά όργανα εδαφικού χαρακτήρα, εν τούτοις στο προηγούμενο άρθρο περιλαμβάνονται στα υποκείμενα της σύμβασης και δημόσιοι οργανισμοί που δεν έχουν τέτοιο χωρικό χαρακτήρα.

κράτους υπό τη μορφή ενός νομικού προσώπου που ήδη προβλέπεται από τη συγκεκριμένη έννομη τάξη. Δηλαδή, ο οργανισμός αυτός έχει ξεχωριστή νομική προσωπικότητα σε καθένα από τα κράτη. Οι σχέσεις του οργανισμού με τρίτα φυσικά ή νομικά πρόσωπα διέπονται από το δίκαιο που θα εφαρμοζόταν αν οι αποφάσεις του λαμβάνονταν από τους ίδιους τους τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς που δημιούργησαν τον οργανισμό. Κατά μια έννοια, ο δημιουργούμενος οργανισμός υποκαθιστούσε τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από τους οποίους σχηματίστηκε στην άσκηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων.

Όπως ήδη έχει φανεί, παρά τις αρμοδιότητες και τις δυνατότητες πρωτοβουλιών που παρέχονταν σε αυτούς τους διασυνοριακούς νομικούς οργανισμούς, ο ρόλος των όμορων κρατών που στηρίζουν αυτήν την προσπάθεια παρέμενε αρκετά ισχυρός στο βαθμό που με τις συμβάσεις δεν θεσπίζονταν κανόνες ουσιαστικού δικαίου, αλλά εφαρμοζόταν το εσωτερικό δίκαιο των συμβαλλόμενων μερών και κυρίως το δίκαιο της έδρας του δημιουργούμενου οργανισμού. Η εξάρτηση των διασυνοριακών οργανισμών από τα κράτη ενισχυόταν περισσότερο από το γεγονός ότι καθένα από τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούσε να καθορίζει τις θέσεις ενός ή περισσότερων ειδικών επιτρόπων στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας, των οποίων η αρμοδιότητα συνίστατο στο να διαφυλάσσουν τα δικαιώματα του κράτους στο πλαίσιο λειτουργίας των διασυνοριακών νομικών προσώπων⁵⁴. Η σχετική διάταξη παρείχε στους κρατικούς ειδικούς επιτρόπους αρμοδιότητα αναβλητικής αρνησικυρίας επί αποφάσεων των νομικών αυτών προσώπων, αν κρίνονταν επιζήμιες για τα κρατικά συμφέροντα ή αντίθετες με νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις του εσωτερικού δικαίου του κράτους που εκπροσωπούσαν. Ο θεσμός των κρατικών επιτρόπων, που εισήγαγε η σύμβαση, προσεγγίζει πολύ την έννοια της διοικητικής εποπτείας⁵⁵ και προσιδιάζει περισσότερο σε νομικά πρόσωπα του εσωτερικού διοικητικού δικαίου παρά σε οντότητες του διεθνούς δικαίου. Κατά συνέπεια φαίνεται σαν τα συμβαλλόμενα κράτη να επιχειρούν να οργανώσουν τα νομικά αυτά πρόσωπα σαν να επρόκειτο για νομικά πρόσωπα της εσωτερικής έννομης τάξης τους και όχι για νομικές μορφές του διεθνούς δικαίου.

Η εισαγωγή του θεσμού των κρατικών εκπροσώπων μείωνε συγχρόνως σε πολύ σημαντικό βαθμό τη δυνατότητα λήψης πρωτοβουλιών από τους οργανισμούς αυτούς για την εκπλήρωση των σκοπών τους στους διάφορους τομείς διασυνοριακής συνεργασίας, αφού σε τελική ανάλυση όλες τους οι δραστηριότητες «εποπτεύονταν» από τους κρατικούς εκπροσώπους. Η αρνησικυρία παράγει αποτελέσματα μόνο όταν έχουν συμφωνήσει στην

⁵⁴ Βλ. σχετ. τα οριζόμενα από το άρθρο 4 της σύμβασης.

⁵⁵ Θυμίζει το θεσμό των κυβερνητικών επιτρόπων του διοικητικού δικαίου, που είναι μέσο άσκησης διοικητικής εποπτείας και οι οποίοι εκπροσωπούν το εποπτευόμενο όργανο συμμετέχοντας στο συλλογικό όργανο διοίκησης του εποπτευόμενου νομικού προσώπου, είτε συμβουλευτικά είτε έχοντας δικαίωμα αναβλητικής αρνησικυρίας, ανάλογα με το τι προβλέπουν οι διατάξεις για το κάθε νομικό πρόσωπο.

άσκησή της οι εκπρόσωποι και των άλλων συμβαλλόμενων κρατών ή τουλάχιστον αν έχουν ειδοποιηθεί εκ των προτέρων ότι πρόκειται η αρμοδιότητα αυτή να ασκηθεί. Περιορίζεται έτσι ως ένα βαθμό η αποτελεσματικότητα της. Η απόφαση του διασυνοριακού οργανισμού, της οποίας η εφαρμογή αναστελλόταν κατά την παρούσα διάταξη, υποβαλλόταν εν συνεχεία από τον κρατικό εκπρόσωπο στις αρμόδιες αρχές του κράτους του οι οποίες είτε πρότειναν λύση είτε έθεταν το ζήτημα στην ειδική επιτροπή που προβλεπόταν από το άρθρο 6 της σύμβασης. Επρόκειτο για μια Ειδική Επιτροπή, όπως ονομαζόταν, υπεύθυνη για την καλή εκτέλεση της σύμβασης, η οποία σε γενικές γραμμές καλείτο να επιλύσει προβλήματα διασυνοριακής συνεργασίας και διαφορές που ανέκυπταν κατά την εφαρμογή της σύμβασης.

Καθένα από τα συμβαλλόμενα κράτη και καθένας από τους «άμεσα» συνεργαζόμενους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είχαν το δικαίωμα να ορίζουν χωριστά ή από κοινού έναν υπάλληλο που θα διενεργούσε τις συνοριακές επαφές με τους υπόλοιπους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αλλά και με τους διασυνοριακούς οργανισμούς. Οι διασυνοριακοί οργανισμοί μπορούσαν να του θέτουν διάφορα ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας και αυτός είχε την αρμοδιότητα είτε να προτείνει λύσεις επ' αυτών είτε να τα υποβάλει στις τοπικές αρχές ή στους κρατικούς ειδικούς επιτρόπους τους οποίους κατά περίπτωση αφορούσαν αυτά τα ζητήματα. Επιπλέον η Επιτροπή των Υπουργών των κρατών της Benelux είχε τη δυνατότητα να θεσπίζει συμπληρωματικούς κανόνες για την εκτέλεση της παρούσας σύμβασης⁵⁶.

Στη σύμβαση διασυνοριακής συνεργασίας έπαιξε σαφώς πολύ σημαντικό ρόλο η ιδρυτική σύμβαση της οικονομικής ένωσης Benelux. Αυτό επισφραγιζόταν και από το άρθρο 12, παρ. 2, το οποίο όριζε ότι η παρούσα σύμβαση για τη διασυνοριακή συνεργασία θα παραμένει σε ισχύ όσο καιρό είναι σε ισχύ και η ιδρυτική σύμβαση της οικονομικής ένωσης Benelux. Η αρχική σύμβαση για την οικονομική ένωση Benelux είχε ισχύ μέχρι το 2010, οπότε αντικαταστάθηκε από ένα νεότερο νομικό πλαίσιο προσαρμοσμένο στις νέες εξελίξεις, με το όνομα «Συνθήκη αναθεώρησης της ιδρυτικής Συνθήκης της Οικονομικής Ένωσης Benelux» (Treaty revising the Treaty establishing the Benelux Economic Union). Το τελευταίο αυτό κείμενο υπογράφηκε στις 17 Ιουνίου 2008 και κατά συνέπεια παραμένει σε ισχύ και η εν λόγω σύμβαση του 1986.⁵⁷

⁵⁶ Βλ. σχετ. τα οριζόμενα από το άρθρο 8 της σύμβασης.

⁵⁷ Το άρθρο 11 της σύμβασης ορίζει ότι σε ό,τι αφορά την Ολλανδία η σύμβαση εφαρμόζεται μόνο στις ευρωπαϊκές της περιοχές.

9. Συμπληρωματικό πρωτόκολλο της σύμβασης διασυνοριακής συνεργασίας των κρατών Benelux.

Στις 22 Σεπτεμβρίου 1998 υπογράφηκε στις Βρυξέλλες ένα συμπληρωματικό πρωτόκολλο της σύμβασης της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 1986 ανάμεσα στα κράτη της Benelux. Ουσιαστικά επρόκειτο για ορισμένες προσθήκες σε άρθρα της σύμβασης που ίσως υπαγορεύτηκαν και από την εμπειρία της πρακτικής εφαρμογής της ως το 1998. Η βασική προσθήκη ήταν ότι τα κράτη επέκτειναν την εφαρμογή της σύμβασης και στη διασυνοριακή συνεργασία νομικών προσώπων του ιδιωτικού δικαίου που παρέχουν υπηρεσίες δημόσιας ωφέλειας (ο ορισμός αυτός φαίνεται να προσεγγίζει την έννοια του διφυούς νομικού προσώπου), αλλά και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου στα οποία οι συμμετέχουσες τοπικές και περιφερειακές αυτοδιοικήσεις έχουν πλειοψηφική συμμετοχή.

10. Διασυνοριακά όργανα και νομικά πρόσωπα που συστάθηκαν επί τη βάση της σύμβασης της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 1986.

Η σύμβαση της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 1986 αποτελεί μια πολύ σημαντική προσπάθεια στην κατεύθυνση της αξιοποίησης της σύμβασης της Μαδρίτης και παρά τις όποιες ατέλειες έθεσε ένα βασικό πλαίσιο για τη συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των όμορων κρατών. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα πρακτικά αποτελέσματα. Σε ό,τι αφορά τα διασυνοριακά νομικά πρόσωπα, το πρώτο που δημιουργήθηκε, στη βάση της σύμβασης της 12^{ης} Σεπτεμβρίου, ήταν του Μπενεγκό (BENEGO), το οποίο άρχισε να λειτουργεί στις 3 Δεκεμβρίου του 1992.

Από την πλευρά του Βελγίου αποτελείται από τους Δήμους Τέρνατ (Turnhout) και Αμβέρσας (Anvers) και από την πλευρά της Ολλανδίας από τους Δήμους Μπρέντα (Breda), Τίλμπουργκ (Tilburg) και ορισμένους μικρότερους δήμους. Κύριος σκοπός του ορίστηκε η γενική διαδημοτική συνεργασία.

Την 1^η Ιουλίου 2002 δημιουργήθηκε ο επόμενος διασυνοριακός οργανισμός, η Ευρωπεριφέρεια του Κεντρικού Μπενελούξ (Euregio du Centre Benelux).

Η Ευρωπεριφέρεια αυτή αποτελείτο από την πλευρά του Βελγίου από τις επαρχίες της Αμβέρσας (Anvers), της Φλαμανδικής Βραβάνδης (Vlaams Brabant), του Λίμπουργκ (Limbourg) και από την πλευρά της Ολλανδίας από τις επαρχίες της Βόρειας Βραβάνδης (Noord-Brabant) και Λίμπουργκ (Limburg). Ως σκοπός του εν λόγω οργανισμού οριζόταν η γενική διεπαρχιακή συνεργασία.

Στις 9 Δεκεμβρίου 2002 δημιουργήθηκε ένας οργανισμός για τη φροντίδα ηλικιωμένων ατόμων, στα Assenede-Sas van Gent (Bien-Etre des personnes âgées Assenede-Sas van Gent).

Ως σκοπός του ορίστηκε η διαδημοτική ειδική συνεργασία στον τομέα της φροντίδας των ηλικιωμένων ατόμων.

Από την πλευρά της Ολλανδίας συμμετείχε ο δήμος Τερνούζεν (Terneuzen) και από την πλευρά του Βελγίου το κέντρο προστασίας ηλικιωμένων του Δήμου Ασενέντε (Assenede).

Στις 8 Ιανουαρίου 2003 συστάθηκε η Ακαδημία μουσικής και λόγου του Noorderkempen (Académie pour la musique et la parole de Noorderkempen). Σκοπός της ήταν η ειδική διαδημοτική συνεργασία στον τομέα της διδασκαλίας της μουσικής.

Από την πλευρά του Βελγίου συμμετείχαν οι δήμοι Μπάαρλε-Χέρτογκ (Baarle-Hertog), Χούγκστράτεν (Hoogstraten), Μέρκσπλας (Merksplas), Ράβελ (Ravels), Ρίκεβορσελ (Rijkevorsel) και από την πλευρά της Ολλανδίας ο δήμος Μπάαρε Νασσάου (Baarle-Nassau).

Όπως προαναφέρθηκε, η σύμβαση της 12^{ης} Σεπτεμβρίου δίνει τη δυνατότητα για τη σύσταση όχι μόνο διασυνοριακών οργανισμών αλλά και απλώς κάποιων κοινών οργάνων, χωρίς νομική προσωπικότητα. Σε αυτό το πλαίσιο, στις 22 Ιανουαρίου 1992 δημιουργήθηκε ένα κοινό όργανο διαδημοτικών συγκεντρώσεων «Organe de concertation intercommunal entre la Flandre orientale et la Flandre zélandaise». Σκοπός του ήταν η γενική διαδημοτική συνεργασία.

Δημιουργήθηκε από εκπροσώπους, από ολλανδικής πλευράς, του δήμου Χουλστ (Hulst) και Άξελ (Axel) και, από βελγικής πλευράς, των δήμων Μπέβερεν (Beveren), Σεντ-Ζιλ-Βας (St.-Gillis-Waas) και Στέκενε (Stekene).

Στις 21 Απριλίου 1998 ο βελγικός δήμος Μπάαρλε-Χέρτογκ (Baarle-Hertog) και ο ολλανδικός δήμος Μπάαρλε Νασσάου (Baarle-Nassau) δημιούργησαν το κοινό όργανο του Μπάαρλε (Baarle). Στις 20 Απριλίου 1998 οι βελγικοί δήμοι της Αμβέρσας (Anvers) και του Στάμπρουκ (Stabroek) και οι ολλανδικοί δήμοι του Ράιμερσβααλ (Reimerswaal) και του Βούντστρεχτ (Woensdrecht) δημιούργησαν ένα όργανο ειδικότερης συνεργασίας για τη συνδιαχείριση ενός τοπικού διασυνοριακού πάρκου. Στις 22 Οκτωβρίου 1999 δημιουργήθηκε η Ευρωπεριφέρεια του Σέλντεμοντ (Scheldemond) από την ολλανδική επαρχία Ζηλανδία (Zélande) και από τη βελγική επαρχία ανατολικής και δυτικής Φλάνδρας (Flandre orientale et occidentale), με σκοπό τη διεπαρχιακή συνεργασία.

Η συγκεκριμένη Ευρωπεριφέρεια αν και στερούνταν νομικής προσωπικότητας στην τελική της μορφή δεν διέφερε από αντίστοιχες που αποτελούν νομικά πρόσωπα. Περαιτέρω, πραγματοποιήθηκε και μια σειρά συμφωνιών μεταξύ των τοπικών οργανισμών εκατέρωθεν των συνόρων για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων τους (ιδίως σε θέματα υγειονομικής περίθαλψης, περιβαλλοντικής προστασίας, αντιμετώπισης φυσικών καταστροφών, τουρισμού κ.λπ.).

11. Η σύμβαση της Ρώμης της 26¹⁶ Νοεμβρίου 1993 ανάμεσα στη Γαλλία και στην Ιταλία.

Η σύμβαση της Ρώμης έχει ένα πεδίο «χωρικής» εφαρμογής που προσδιορίζεται από δυο ειδών κριτήρια: θεσμικά και γεωγραφικά. Εφαρμόζεται μόνο σε ορισμένες κατηγορίες οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που απαριθμούνται περιοριστικά.

Σε ό,τι αφορά την Ιταλία οι Περιφέρειες που ενέπιπταν στο πεδίο της σύμβασης ήταν οι: Κοιλάδα της Αόστα (Val d Aoste), Πεδεμόντιο (Κουνέο-Τορίνο) [Piemonto (Cuneo, Torino)] , Λιγουρία (Liguria -Imperia) , Αυτόνομη Σαρδηνία (Autonoma Sardegna). Σε ό,τι αφορά τη Γαλλία ήταν οι: Κορσική και ειδικότερα το διαμέρισμα της Νότιας Κορσικής (Corse/Corse du Sud), Ρον-Αλπ και ειδικότερα τα διαμερίσματα της άνω Σαβοΐας και της Σαβοΐας, (Rhône-Alpes/Haute Savoie και Savoie), Προβηγκία-Άλπεις-Κυανή Ακτή και ειδικότερα τα διαμερίσματα των Άνω Άλπεων, των Άλπεων της Άνω Προβηγκίας και των Θαλάσσιων Άλπεων (Paca/Hautes Alpes, Alpes de Haute Provence, Alpes Maritimes).

Από την πλευρά της Ιταλίας ετίθετο ένα κριτήριο εγγύτητας με τα σύνορα. Έπρεπε οι συμμετέχοντες οργανισμοί να βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 25 χμ. από τα σύνορα. Από την πλευρά της Γαλλίας εφαρμοζόταν στις συνοριακές περιφέρειες μόνο ως προς τα διαμερίσματα και τους δήμους (αυτών των διαμερισμάτων) που βρίσκονταν επί των συνόρων και όχι σε άλλες περιοχές της περιφέρειας.

Μέσω της συνθήκης τα δύο κράτη αποσκοπούσαν κυρίως να ενθαρρύνουν την Κορσική και τη Σαρδηνία να συνάψουν συμβάσεις διασυνοριακής συνεργασίας. Εντούτοις οι περιοχές αυτές δεν έχουν ακόμη αξιοποιήσει τις διατάξεις.

Σημαντικό ήταν το επιχειρησιακό πρόγραμμα Κορσικής / Τοσκάνης / Σαρδηνίας που χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα INTERREG IIIA της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είχε τρεις βασικούς άξονες. Ο πρώτος αφορούσε τα δίκτυα και τις υπηρεσίες και αποσκοπούσε να καταστήσει πιο προσβάσιμες τις συνοριακές ζώνες. Ο δεύτερος αφορούσε το περιβάλλον, τον τουρισμό και την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στις περιοχές αυτές, και ο τρίτος αφορούσε τις διασυνοριακές ανταλλαγές ανθρώπινου δυναμικού. Μεγάλη έμφαση δινόταν στην πράξη σε κοινές δραστηριότητες που προωθούσαν τον τουρισμό στη συνοριακή ζώνη, τη στήριξη των προϊόντων που παράγει, την πολιτιστική κληρονομιά, την έρευνα⁵⁸, τις τηλεπικοινωνίες, την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος της περιοχής, την ασφάλεια των διακινούμενων πλοίων.

Η συνεργασία των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών στα συγκεκριμένα σύνορα θα μπορούσε να αποδοθεί σχηματικά σε τρεις κατηγορίες: α) κοινές δράσεις, β) παράλληλες

⁵⁸ Συνεργασία του πανεπιστημίου της Corse με ομόλογά του στα ιταλικά σύνορα, όπως εκείνα της Piza, του Sassari, του Cagliari.

δραστηριότητες, γ) αυτόνομες δραστηριότητες. Πιο σημαντικές είναι οι κοινές δραστηριότητες στις οποίες εντασσόταν η δημιουργία διασυνοριακού Ευρωπαϊκού Ομίλου Οικονομικού Ενδιαφέροντος (GEIE/ Groupement Europeen d'Interet Economique), που βασιζόταν θεσμικά στο Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και όχι στη διακρατική συνθήκη της Ρώμης.

Συμβαλλόμενοι ήταν το Επαγγελματικό Επιμελητήριο της Κορσικής, το Εμπορικό Επιμελητήριο του Λιβόρνο και η Εθνική (Ιταλική) Συνομοσπονδία Βιοτεχνών και Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων. Σκοπός του ήταν η προαγωγή της βιοτεχνίας στην περιοχή.

Το πρόγραμμα INTERREG έπαιξε (και παίζει) σημαντικό ρόλο στα συγκεκριμένα σύνορα. Φαινομενικά οι διαφορές στη διοικητική οργάνωση Ιταλίας και Γαλλίας δεν ήταν ιδιαίτερα μεγάλες, δεδομένου ότι είναι και οι δύο, όχι ομοσπονδιακά, αλλά ενιαία κράτη. Ωστόσο, στη συνοριακή ζώνη Γαλλίας-Ιταλίας υπάρχουν θεσμικές ιδιαιτερότητες λόγω της οργάνωσης του ιταλικού κράτους. Το ιταλικό Σύνταγμα του 1947 εισήγαγε σειρά διαφοροποιήσεων. Απένειμε ένα ειδικό καθεστώς αυτονομίας σε ορισμένες περιοχές του κράτους, όπως στα νησιά Σικελία και Σαρδηνία και τις συνοριακές περιοχές Τρεντίνο – Άνω Αδίγης (Trentino/Alto-Adige), και Βενέτσια-Τζούλια (Venezia-Giulia). Ειδικότερα η Σαρδηνία είχε κανονιστική αυτονομία που έδινε τη δυνατότητα στα όργανά της να θεσπίζουν νομοθετικές διατάξεις για συγκεκριμένα τοπικά θέματα. Οι αρμοδιότητες των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών της διακρίνονταν σε τρεις κατηγορίες: α) αποκλειστικές αρμοδιότητες στους τομείς της αγροτικής ανάπτυξης, των κατασκευών, των δημοσίων έργων, του τουρισμού, της βιοτεχνίας, β) παράλληλες με αυτές του κράτους στους τομείς της βιομηχανίας, των τραπεζών, της υγιεινής, της υγείας, των αεροπορικών και θαλάσσιων επικοινωνιών και γ) συμπληρωματικές αρμοδιότητες στους τομείς της εκπαίδευσης, της εργασίας, της κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό σήμαινε ότι στους εν λόγω τομείς, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης μπορούσαν να προσαρμόζουν με κατάλληλες ρυθμίσεις τους κρατικούς κανόνες δικαίου στις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες των περιοχών τους.

Η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση είχε επίσης τη δυνατότητα να ζητά από τα κρατικά όργανα την αναστολή της εφαρμογής ενός οικονομικού μέτρου που προξενούσε ζημία στην περιοχή. Οι υπόλοιπες αυτόνομες περιφέρειες του ειδικού καθεστώτος είχαν παρόμοια αυτονομία, σε μικρότερη όμως έκταση. Υιοθετούσαν νομοθετικές διατάξεις στους τομείς που ρητά προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους εθνικούς νόμους. Από την πλευρά της Γαλλίας οι αποκεντρωμένοι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί είχαν αυτοδιοίκηση που όμως δεν έφτανε ως την κανονιστική αυτονομία. Ακόμα και η Κορσική που από το 1982 είχε ένα ειδικό καθεστώς δεν έχει αρμοδιότητα να θεσπίζει νομοθετικές διατάξεις. Το

καθεστώς αυτό δίνει τη δυνατότητα μεταφοράς αυξημένων αρμοδιοτήτων στην Κορσική. Από τον Ιούλιο του 2000 εξετάστηκε η δυνατότητα να της δοθεί ορισμένη αυτονομία⁵⁹, υπό την έννοια ότι θα μπορούσε να προσαρμόζει συγκεκριμένους νόμους και κανονιστικές πράξεις στις ιδιαίτερες ανάγκες της περιοχής. Το εύρος, όμως, αυτής της αρμοδιότητας περιορίστηκε σημαντικά μετά από σχετική συζήτηση στο κοινοβούλιο. Η αυτονομία της να προσαρμόζει νομοθετικές διατάξεις στις τοπικές συνθήκες υπόκειται έκτοτε σε σημαντικούς περιορισμούς.⁶⁰

Το Συνταγματικό Συμβούλιο στη Γαλλία, με την απόφασή του της 9^{ης} Μαΐου 1991 (91-290 DC), αποφαινόμενο σχετικά με τη συνταγματικότητα διατάξεων του νόμου 91-428, που καθόριζε το νομικό καθεστώς της Κορσικής, απέρριπτε τον ορισμό «λαός της Κορσικής» ως αντίθετο με την αρχή του αδιαίρετου χαρακτήρα του κράτους, ο οποίος και πηγάζει από το άρθρο 2 του Συντάγματος της Γαλλικής Δημοκρατίας του 1958. Το Σύνταγμα, σύμφωνα με την απόφαση αυτή, δεν αναγνώριζε παρά μόνο ένα λαό, το γαλλικό, ο οποίος αποτελείται από όλους τους Γάλλους πολίτες χωρίς διάκριση λόγω φυλής, προέλευσης ή θρησκείας τους. Περαιτέρω, το Συνταγματικό Συμβούλιο, με την ίδια αυτή απόφαση, αποφάνθηκε ότι είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα η δια του νόμου θέσπιση μιας ειδικής οργανωτικής δομής της συγκεκριμένης περιφέρειας διαφορετικής σε σχέση με τις λοιπές περιφέρειες του κράτους. Συγκεκριμένα, αποφάνθηκε ότι, ακόμη και αν οι διατάξεις των άρθρων 74 και 76 του Συντάγματος αναφέρονται αποκλειστικά στα υπερπόντια διαμερίσματα της Γαλλίας και δίνουν τη δυνατότητα εξαιρετικών ρυθμίσεων σχετικά με αυτά, εντούτοις αυτό δεν εμπόδιζε το νομοθέτη να δημιουργήσει μια νέα κατηγορία οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ερειδόμενος στις διατάξεις των άρθρων 34 και 72 του Συντάγματος. Το άρθρο 34 ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι με νόμο καθορίζονται οι κανόνες οι σχετικοί με την αρχή της ελεύθερης διοίκησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, της ελεύθερης άσκησης των αρμοδιοτήτων τους και διαχείρισης της περιουσίας τους, ενώ το άρθρο 72 του Συντάγματος αναφέρεται στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Το διαφορετικό καθεστώς των συνοριακών περιφερειών των δύο κρατών δημιουργούσε έτσι ανέκαθεν αναμφίβολα προβλήματα στη συνεργασία καθώς μια ιδανική διασυνοριακή συνεργασία προϋποθέτει ταυτότητα των αρμοδιοτήτων εκατέρωθεν των συνόρων. Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα στη συγκεκριμένη περίπτωση απορρέει από το ότι επρόκειτο για θαλάσσια σύνορα. Πέρα από τις φυσικές ιδιαιτερότητες των θαλάσσιων συνόρων, οι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί τόσο στη Γαλλία όσο και στην Ιταλία (παρά το καθεστώς

⁵⁹ Les accords de Matignon.

⁶⁰ Χρειάζεται ιδιαίτερη εξουσιοδότηση και συγκεκριμένες κοινοβουλευτικές προϋποθέσεις.

αυτονομίας τους στις συγκεκριμένες ζώνες) είχαν μειωμένες αρμοδιότητες στον τομέα της θάλασσας και στα ναυτιλιακά. Είναι ένας τομέας που παραμένει στο μεγαλύτερο μέρος του κρατική αρμοδιότητα. Συνεπώς στον τομέα που ήταν ο βασικότερος για τα θαλάσσια σύνορα οι εν λόγω οργανισμοί δεν φαινόταν να έχουν μεγάλες δυνατότητες παρέμβασης.



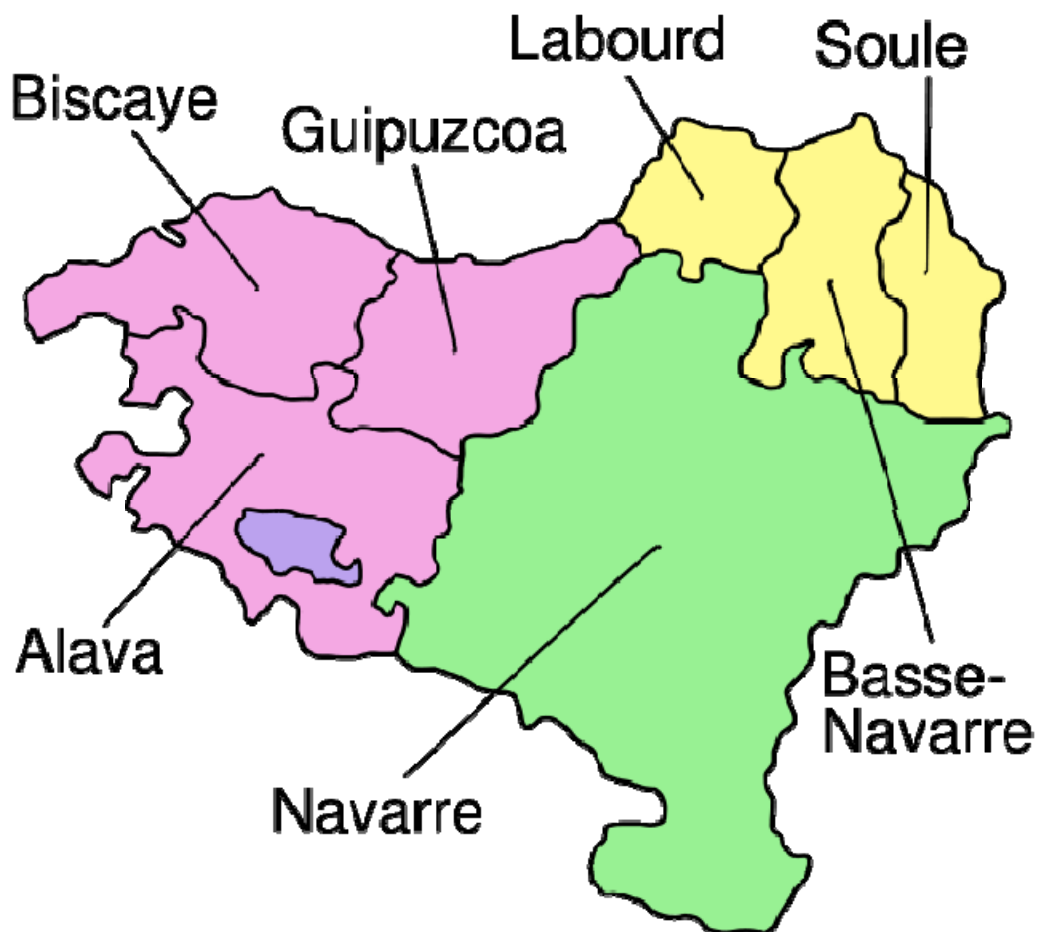
(γαλλοϊταλικά σύνορα)

12. Η συνθήκη της Bayonne της 10^{ης} Μαρτίου 1995 ανάμεσα στη Γαλλία και την Ισπανία.



Γεωγραφικά, η συνθήκη κάλυπτε μια συνοριακή ζώνη περίπου 250 χμ. Το πριγκιπάτο της Ανδόρας ήταν εκτός του πεδίου εφαρμογής της.

Από την πλευρά της Γαλλίας ενέπιπταν (γεωγραφικά) τρεις Περιφέρειες: η Λανγκντόκ-Ρουσιγιόν (Languedoc-Roussillon), η Ακουιτανία (Aquitaine), η περιφέρεια των Μέσων Πυρηναίων (Midi Pyrénées) και όλοι οι τοπικοί οργανισμοί που αυτές περιλάμβαναν (Επαρχίες, Δήμοι, ενώσεις Δήμων κ.λπ.). Από την πλευρά της Ισπανίας ενέπιπταν οι Επαρχίες της Καταλονίας (Catalogna), της Αραγονίας



(Aragón), της Ναβάρρα (Navarra), η αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων⁶¹ και αντίστοιχα οι τοπικοί οργανισμοί που αυτές περιελάμβαναν.

Όλοι αυτοί οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθίσταντο εκ της συνθήκης υποκείμενα δικαίου⁶². «Οι γαλλικοί και οι ισπανικοί τοπικοί / περιφερειακοί οργανισμοί μπορούν να συνεργάζονται για να δημιουργήσουν και να διαχειρισθούν εγκαταστάσεις ή δημόσιες υπηρεσίες και να συντονίσουν τις αποφάσεις τους σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος»⁶³. Οι πιο πάνω οργανισμοί μπορούσαν να προχωρήσουν σε διασυνοριακές δραστηριότητες επί τη βάση μιας απλής σύμβασης διασυνοριακής συνεργασίας, χωρίς να δημιουργήσουν νομικά αυτόνομους οργανισμούς. Η συνθήκη της Bayonne δεν προέβλεπε κάποιο ιδιαίτερο οργανισμό διασυνοριακής συνεργασίας. Καθόριζε τους όρους προσχώρησης ενός κράτους στους διασυνοριακούς οργανισμούς που ήδη υπήρχαν

⁶¹ Η ισπανική αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων (pais del Euskera) περιλαμβάνει τις επαρχίες Alava, Viscaya (Biscaye), Guipuzcoa (Guipuzcoa)· η χώρα των βάσκων στο σύνολό της περιλαμβάνει και τις γαλλικές περιοχές Labourd (*Lapurdi*), και Soule (*Zuberoa* ή *Xiberoa*), που ανήκουν στο διοικητικό διαμέρισμα Pyrénées-Atlantiques.

⁶² Το άρθρο 3 της συνθήκης προσδιόριζε ποια ακριβώς είναι τα υποκείμενα δικαίου. Μεταξύ αυτών και οι comarcas. Πρόκειται για ένα θεσμό που δεν έχει ομόλογο σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη και αποτελεί μια τοπική διαδημοτική οντότητα μεταξύ όμορων δήμων.

⁶³ Άρθρο 3 της Συνθήκης

και οι οποίοι είχαν ως νομική βάση το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο ενός από τα συμβαλλόμενα κράτη.

Από την πλευρά της Γαλλίας ο «Code général de collectivités territoriales» προέβλεπε την προσχώρηση αλλοδαπών τοπικών οργανισμών στο γαλλικό θεσμό των Τοπικών Ομίλων Δημόσιου Συμφέροντος (GIP - Groupement local d'Intérêt Public) και των Τοπικών Εταιρειών Μικτής Οικονομίας (SEML - Sociétés d'Économie Mixte Locales)⁶⁴. Οι τελευταίες έχουν περιορισμένο αντικείμενο που συνίσταται στην εκμετάλλευση μιας δημόσιας υπηρεσίας κοινού ενδιαφέροντος. Από την πλευρά της Ισπανίας το εσωτερικό δίκαιο προέβλεπε τη νομική μορφή του consorcio. Πρόκειται για Ν.Π.Δ.Δ. που αποτελείται από οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, από κρατικές διοικητικές αρχές και από Ν.Π.Ι.Δ. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Διέπεται από το δίκαιο της έδρας του, όποιοι και αν είναι οι οργανισμοί που συμμετέχουν.

Η συνθήκη της Bayonne διελάμβανε δύο περιπτώσεις: α) οι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί μπορούσαν να προσχωρήσουν σε κάποιο από τα προαναφερόμενα σχήματα (GIP, SEML, consorcio) που ήδη υπήρχε ή β) να δημιουργήσουν εξ αρχής κάποιο απ' αυτά τα σχήματα. Εκτός των διασυνοριακών οργανισμών προβλεπόταν και η δυνατότητα δημιουργίας κάποιων κοινών οργάνων των όμορων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, χωρίς νομική προσωπικότητα, για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος, τη διατύπωση προτάσεων συνεργασίας στους τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς που τα είχαν δημιουργήσει και την υιοθέτηση αναγκαίων μέτρων. Η εν λόγω συνθήκη προέβλεπε ότι οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης μπορούσαν επίσης να βασίζονται σε δομές (θεσμούς) του ιδιωτικού δικαίου, είτε του γαλλικού είτε του ευρωπαϊκού. Πιο συγκεκριμένα μπορούσαν να λαμβάνουν τη μορφή ενώσεων γαλλικού δικαίου, εφόσον δεν υπήρχαν διατάξεις του ισπανικού δικαίου που να επιτρέπουν στους ισπανικούς οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να δημιουργήσουν αντίστοιχες ενώσεις διεπόμενες από το ισπανικό δίκαιο, αλλά και τη μορφή Ευρωπαϊκών Ομίλων Οικονομικού Ενδιαφέροντος⁶⁵ (GEIE - Groupement Européen d'Intérêt Économique). Οι τελευταίοι αποτελούν θεσμό του ευρωπαϊκού δικαίου.

⁶⁴ Μια μορφή ανώνυμης εταιρείας όπου οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να συμμετέχουν μέχρι ποσοστού 85% στο μετοχικό κεφάλαιο.

⁶⁵ Βλ. σχετικά τα οριζόμενα από το άρθρο 7 της συνθήκης.

13. Διασυνοριακά όργανα και νομικά πρόσωπα μεταξύ των ισπανικών και γαλλικών τοπικών και περιφερειακών οργανισμών επί τη βάση της συνθήκης της Bayonne.

Σήμερα, στην πράξη, από τα διασυνοριακά σχήματα που λειτουργούν στα γαλλοϊσπανικά σύνορα μόνο ένα βασίζεται στη συνθήκη της Bayonne. Πρόκειται για το consorcio του λεκανοπεδίου Μπιντασόα-Τσιγκούντι (Bidassoa-Txingudi) με έδρα την ισπανική βασκική πόλη Ιρούν (Irun).

Από τη γαλλική πλευρά περιλαμβάνει το δήμο Εντάι (Hendaye), που ανήκει στο διοικητικό διαμέρισμα των Ατλαντικών Πυρηναίων (Pyénées-Atlantiques), και από την ισπανική τους δήμους Ιρούν (Irun) και Φονταραβία (Hondarribia) που ανήκουν στη βασκική επαρχία Γκιπουθκοα (Gipuzcoa).

Το άρθρο 3 της συνθήκης της Bayonne επιβάλλει τη σύναψη μιας ιδρυτικής σύμβασης του διασυνοριακού οργανισμού μεταξύ των τοπικών διοικήσεων. Η σύμβαση για το συγκεκριμένο consorcio υπογράφηκε στις 23 Δεκεμβρίου 1998. Οι διατάξεις της είναι σε απόλυτη αρμονία με αυτές της συνθήκης της Bayonne. Η σύμβαση της 23^{ης} Δεκεμβρίου όριζε ότι οι διαφορές από πράξεις και παραλείψεις του consorcio θα επιλύονται από το αρμόδιο ισπανικό διοικητικό δικαστήριο. Εφαρμοστέο είναι δηλαδή το ισπανικό δίκαιο (δίκαιο της έδρας). Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι έχει ισχύ για 10 χρόνια από την υπογραφή της και μπορεί να ανανεώνεται με ρητή σύμβαση των μερών. Πρόκειται για το μάξιμουμ της διάρκειας που μπορεί να έχει, δυνάμει του άρθρου 9 της συνθήκης της Bayonne.

Οι δυο ισπανικές πόλεις που μετέχουν στο παραπάνω consorcio προέρχονται από την αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων, γεγονός που περιπλέκει το εφαρμοστέο νομικό καθεστώς. Εφαρμόζεται έτσι, όπως προαναφέρθηκε, το ισπανικό δίκαιο, αλλά ειδικότερα το ισπανικό δίκαιο που αφορά τις αυτόνομες περιοχές των Βάσκων⁶⁶. Το consorcio είχε αρχικά τέσσερα όργανα. Τα πρόσωπα που συγκροτούσαν τα όργανα προέρχονταν από τους τρεις μετέχοντες Δήμους. Τα όργανα ήταν τα παρακάτω: α) Το γενικό συμβούλιο: αποτελείται από 9 εκπροσώπους, τρεις από κάθε δήμο. Εκλέγονται από τα αντίστοιχα δημοτικά συμβούλια και πρέπει οπωσδήποτε ένα από αυτά τα τρία μέλη να είναι ο δήμαρχος. Το συμβούλιο έχει εκτελεστικές και διαχειριστικές αρμοδιότητες. Εγκρίνει όλες τις βασικές αποφάσεις όπως π.χ. τον προϋπολογισμό, τις προτάσεις για προσχώρηση νέου μέλους στο consorcio κλπ. Κάθε τρίμηνο συνεδριάζουν: β) ο πρόεδρος και οι δυο αντιπρόεδροι, που αναπληρώνουν τον πρόεδρο σε περίπτωση ασθένειας, απουσίας ή έλλειψης. Πρόεδρος ορίζεται για περίοδο ενός έτους καθένας από τους δημάρχους των τριών

⁶⁶ Η ισπανική νομοθεσία προβλέπει ότι καθεμιά από τις επαρχίες της αυτόνομης Βασκικής κοινότητας πρέπει να θεσπίσει ρύθμιση για την αναγνώριση των consorcio. Εντούτοις μόνο η Viscaya υιοθέτησε ρύθμιση με την οποία αναγνωρίζει το θεσμό των consorcio. Αντίθετα δεν υπάρχει αντίστοιχη αποδοχή από την Guipuzcoa στην οποία μάλιστα ανήκουν οι ισπανικές πόλεις του συγκεκριμένου consorcio. Προκειμένου να καλυφθεί αυτό το νομικό κενό, η θεωρία στην Ισπανία κάνει αναλογική εφαρμογή του καθεστώτος των συνδικάτων (mancomunidad).

Δήμων. γ) Ο διευθυντής στον οποίο οι αρμοδιότητες παρέχονται με εξουσιοδότηση του προέδρου ή του γενικού συμβουλίου και δ) ο γενικός γραμματέας, που οι αρμοδιότητές του ασκούνται από το γραμματέα του δημαρχείου του Irun.

Στη συνέχεια δημιουργήθηκαν και άλλα όργανα. Το γενικό συμβούλιο δημιούργησε μια διευθυντική επιτροπή ήδη από το 1999. Αυτό το όργανο αποτελείται από έναν εκπρόσωπο κάθε κοινότητας, από τον γραμματέα του δημαρχείου της Εντάι (Hendaye), από το διευθυντή του consorcio (όπως αναφέρθηκε παραπάνω) και από έναν εκπρόσωπο της ADEBIS S.A (πρακτορείο ανάπτυξης του λεκανοπεδίου της Bidassoa). Συνέρχεται δύο φορές το μήνα και συντονίζει τη δράση ανάμεσα στις δημοτικές αρχές και το consorcio. Επεξεργάζεται σχέδια και υποβάλλει προτάσεις προς τον πρόεδρο ή το γενικό συμβούλιο.

Το consorcio είναι, όπως προαναφέρθηκε, οντότητα δημοσίου δικαίου με νομική προσωπικότητα. Έχει αρμοδιότητες παρέμβασης σε τέσσερα μεγάλα θέματα: τον τουρισμό, τον πολιτισμό, την οικονομική και την κοινωνική ανάπτυξη. Για καθέναν από αυτούς τους τομείς υπάρχει μια λίστα με λεπτομερώς καθορισμένες αρμοδιότητες ώστε να εξασφαλίζεται η διαφάνεια στη δράση του consorcio. Έχει ιδιαίτερη σημασία ότι το νομικό αυτό πρόσωπο μπορεί να κατέχει περιουσιακά στοιχεία και να έχει όλα τα μέσα που του είναι αναγκαία για την εκπλήρωση των σκοπών του. Μπορεί να δανείζει και να δανείζεται χρήματα. Έχει έσοδα από διάφορες πηγές από τη περιουσία του, από την παροχή υπηρεσιών κ.λπ. Χρηματοδοτείται επίσης από διάφορες πηγές, ιδίως από το γαλλικό και το ισπανικό κράτος και από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι ίδιοι οι δήμοι που μετέχουν στο consorcio το χρηματοδοτούν (π.χ. το Ιρούν καλύπτει κατά 50% τα λειτουργικά έξοδα του consorcio και καθένας από τους άλλους δήμους κατά 25%).

Η ισπανική νομοθεσία απαιτεί το consorcio να εκπροσωπείται στα κυβερνητικά όργανα. Η σχέση ανάμεσα στις τρεις πόλεις που συγκροτούν το consorcio βασίζεται στην αρχή της ισότητας. Σε ό,τι αφορά π.χ. τη λήψη αποφάσεων για σημαντικά θέματα (π.χ. μακροπρόθεσμη διαχείριση πιστώσεων, διεύρυνση, διάλυση του consorcio, αποχώρηση μέλους) απαιτείται θετική ψήφος τουλάχιστον δύο εκ των τριών εκπροσώπων κάθε συμμετέχοντος δήμου και η σύμφωνη γνώμη όλων των δήμων. Ο πρόεδρος καθορίζει την ημερήσια διάταξη των συνεδριάσεων λαμβάνοντας υπόψη τα θέματα που του ανακοινώνονται γραπτά από τα μέλη του γενικού συμβουλίου⁶⁷.

Έχει δικό του προϋπολογισμό και υποχρεούται επίσης να καταρτίζει απολογισμό. Ο προϋπολογισμός και ο απολογισμός ελέγχονται από ένα ανεξάρτητο εξωτερικό όργανο

⁶⁷ Για την απαρτία στις συνεδριάσεις του γενικού συμβουλίου χρειάζεται καταρχήν η παρουσία τουλάχιστον δύο εκ των τριών εκπροσώπων κάθε δήμου και αν αυτό δεν επιτευχθεί μετά την πρώτη πρόσκληση, στη συνέχεια αρκεί τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος από τον κάθε δήμο. Οι ψήφοι είναι ίσοι αλλά σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του προέδρου.

ελέγχου (που προσομοιάζει σε ελεγκτικό συνέδριο). Προβλέπεται ότι υπάρχει υπόλογος που, μάλιστα, ελέγχει προληπτικά τη νομιμότητα των πράξεων με τις οποίες αναλαμβάνονται δαπάνες σε βάρος του προϋπολογισμού του consorcio. Σε κάθε περίπτωση εφαρμοστέοι είναι οι νομικοί κανόνες που ισχύουν για την περιοχή Γκιπουθκόα (Gipuzcoa). Οι λογαριασμοί του μπορούν να ελέγχονται κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο της αυτόνομης κοινότητας των Βάσκων και από το κέντρο ελέγχου λογαριασμών στο οποίο υπάγεται ο δήμος της Εντάι (Hendaye). Το consorcio αποστέλλει έγγραφα και πληροφορίες στις δημοτικές αρχές των τριών πόλεων που αφορούν τις δραστηριότητες που αναλαμβάνει.

Στην περίπτωση διαφορών από πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του, αλλά και από συμβάσεις που αυτό συνάπτει αρμόδια είναι τα ισπανικά διοικητικά δικαστήρια. Στα τελευταία μάλιστα δύνανται να αποστέλλονται για έλεγχο οι συναπτόμενες συμβάσεις. Το consorcio υπέχει αστική ευθύνη για τυχόν παράνομες πράξεις ή παραλείψεις που αποδίδονται στα όργανά του και προξενούν ζημίες σε τρίτους. Υπόχρεο δηλαδή σε αποζημίωση είναι το ίδιο σε βάρος της δικής του περιουσίας και όχι οι δήμοι που το συγκροτούν.

Το ζήτημα είναι τι θα συμβεί σε περίπτωση αφερεγγυότητάς του. Ενδεχομένως τότε να πρέπει να τεθεί θέμα ευθύνης των δήμων για λόγους προστασίας της περιουσίας όσων συναλλάσσονται με αυτό. Σε κάθε περίπτωση, τα ζητήματα αυτά κρίνονται ad hoc από τα διοικητικά δικαστήρια βάσει των διατάξεων του ισπανικού δημοσίου δικαίου σχετικά με την αστική ευθύνη των Ν.Π.Δ.Δ.

Η δράση του consorcio αποτιμάται ως αδύναμη.⁶⁸ Το 1999 υπέγραψε σύμβαση με το πρακτορείο ανάπτυξης της Bidassoa (Adebis.s.a) το οποίο είναι δημόσια εταιρεία. Σ' αυτήν συμμετέχουν οι δήμοι Ιρούν (Irun) και Φονταραβία (Hondarribia).

Με αυτήν τη σύμβαση η Adebis s.a αναλαμβάνει την εκτέλεση των πράξεων και αποφάσεων των οργάνων του consorcio και τη λογιστική υποστήριξή του. Εξυπακούεται ότι το consorcio χρηματοδοτεί την Adebis s.a για αυτά τα καθήκοντα που αναλαμβάνει. Η σύμβαση είναι ετήσιας ισχύος αλλά μπορεί να παρατείνεται σιωπηρά για μια πενταετία. Στις 23 Ιουνίου 2000 σύναψε σύμβαση με τις αρμόδιες υπηρεσίες του πάρκου Txingudi για την πραγματοποίηση μελέτης σχετικά με τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων. Ακολούθησε μια σειρά από άλλες συμβάσεις που αφορούν πιο λεπτομερή ζητήματα⁶⁹. Στις 16 Νοεμβρίου 2001 το consorcio προσχώρησε στο GEIE (Groupement Europeen d' Interet Economique) της

⁶⁸ Olivia Tambou -Felipe Saragueta: «*La coopération transfrontalière à l' échelle de la frontière franco-espagnole*», Aux coutures de l' Europe, sous la direction de Henri Comte et Nicolas Levrat, l' Harmattan 2006, σελ. 98-114

⁶⁹ Π.χ. την παιδαγωγική στήριξη της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης στους τρεις δήμους για την ενίσχυση της ιστορικής, πολιτιστικής και περιβαλλοντικής κληρονομιάς του λεκανοπεδίου Bidassoa –Txingudi. Το consorcio συμμετείχε επίσης στην κατασκευή και εξακολουθεί να μετέχει στην διοίκηση του Reunto Ferial που είναι συνεδριακό κέντρο στην περιοχή. Ο πρόεδρος του consorcio μετέχει στο ΔΣ του κέντρου αυτού.

Eurocite Basque. Εκπροσωπείται στη γενική της συνέλευση από τον Πρόεδρό του και τους Αντιπροέδρους και από τον συντονιστή της τεχνικής γραμματείας. Το consorcio επιδιώκει τη συμμετοχή του στο πρόγραμμα Urbal της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορά τη συνεργασία ανάμεσα σε πόλεις της Ευρώπης και της Λατινικής Αμερικής.

Το consorcio έχει νομικά τη δυνατότητα να προσλαμβάνει μόνιμο δικό του προσωπικό, την οποία ουσιαστικά δεν έχει αξιοποιήσει μέχρι σήμερα. Οι υπάλληλοί του είναι στο μεγαλύτερο ποσοστό αποσπασμένοι από τους δήμους που το αποτελούν αλλά και της Adebis s.a.⁷⁰

14. Διασυνοριακοί οργανισμοί στα γαλλοϊσπανικά σύνορα που προϋπήρχαν της συνθήκης της Bayonne.

Εκτός από το consorcio Bidassoa –Txingudi, που βασίζεται στην συνθήκη της Bayonne, κάποιοι διασυνοριακοί σχηματισμοί προϋπήρχαν στα γαλλοϊσπανικά σύνορα. Ήδη από το 1983 δημιουργήθηκε η Κοινότητα Εργασίας των Πυρηναίων (Communaute de Travail des Pyrenees) ανάμεσα σε τοπικούς οργανισμούς της Γαλλίας, της Ισπανίας και του πριγκιπάτου της Ανδόρας (Andorra). Τον Οκτώβριο του 1989 υπέγραψαν πρωτόκολλο συνεργασίας η αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων και η περιφέρεια της Ακουϊτανίας (Aquitaine) στη Γαλλία.

Στο πλαίσιο αυτό συστάθηκε μια διαρκής επιτροπή αποτελούμενη από τους προέδρους των δύο περιφερειών (Ακουϊτανία και αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων), από δύο εκπροσώπους κάθε περιφέρειας και έναν εκπρόσωπο της ιστορικής βασκικής επαρχίας Γκιπουθκόα (Gipuzcoa) και του γαλλικού διαμερίσματος των Ατλαντικών Πυρηναίων (Pyrenees Atlantiques).

Μετά από ένα χρόνο οι περιφέρειες αυτές με ένα δεύτερο πρωτόκολλο δημιούργησαν ένα κοινό ταμείο για να στηρίζουν τη συνεργασία τους (Fonds pour la Cooperation Euskadi-Aquitaine). Τα πρωτόκολλα αυτά αντικαταστάθηκαν το 1992 από ένα ενιαίο πρωτόκολλο τριμερούς πλέον συνεργασίας, ανάμεσα στη γαλλική περιφέρεια της Ακουϊτανίας (Aquitaine), την ισπανική αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων και την ισπανική επαρχία της Ναβάρρα (Navarra). Πλέον δινόταν έμφαση όχι μόνο σε οικονομικά θέματα (π.χ. υποδομές, επικοινωνίες κ.λπ.) αλλά και σε πολιτιστικά και γλωσσολογικά θέματα. Δημιουργήθηκαν περισσότερα ταμεία συνεργασίας που συντονίζονταν από διαρκή επιτροπή.

Η τελευταία αποτελείται από τους προέδρους των περιφερειών και τέσσερις εκπροσώπους από κάθε μία από αυτές (συμπεριλαμβανομένων των εκπροσώπων της επαρχίας Gipuzcoa και του διαμερίσματος Pyrenées Atlantiques). Δημιουργήθηκε επίσης γραμματεία για την

⁷⁰ Το consorcio έχει προσλάβει μια τεχνική ομάδα ως δικό του αλλά προσωρινό προσωπικό.

υποστήριξη των δραστηριοτήτων της επιτροπής και τρεις τεχνικές επιτροπές που έκαναν εισηγήσεις στη διαρκή επιτροπή σχετικά με τη διαχείριση των χρημάτων.⁷¹

Μέχρι τη δημιουργία του consorcio Bidassoa–Txingudi, το τριμερές πρωτόκολλο αποτελούσε την πιο εξελιγμένη νομική μορφή συνεργασίας στην περιοχή. Από το 1999 οι συνθήκες άλλαξαν. Λόγω πολιτικής διαμάχης ανάμεσα στην αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων και την επαρχία της Ναβάρρα (Navarra), η τελευταία αποφάσισε να σταματήσει να στηρίζει το κοινό ταμείο. Αναστέλλεται έτσι de facto η εφαρμογή του πρωτοκόλλου παρ' ότι δεν υπάρχει επίσημη ανακοίνωση ούτε λαμβάνεται επισήμως τέτοια απόφαση. Στη συνέχεια η αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων και η Περιφέρεια της Ακουιτανίας (Aquitaine) επανέρχονται στο παλιότερο διμερές τους πρωτόκολλο, ενώ, παράλληλα, η τελευταία με την επαρχία της Ναβάρρα (Navarra) υπογράφει στην Παμπλόνα (Pamplona) στις 9 Ιουλίου 2000 σύμβαση διασυνοριακής συνεργασίας (που δεν βασίζεται στη συνθήκη της Bayonne) με δεκαετή ισχύ που μπορεί να ανανεώνεται με ρητή δήλωση των μερών. Η σύμβαση αφορά συγκεκριμένους τομείς: την έρευνα, την αγροτική ανάπτυξη, τον τουρισμό, την χωροταξία, τις υποδομές, τις τηλεπικοινωνίες, τις πηγές ανανεώσιμης ενέργειας, την επαγγελματική εκπαίδευση, τις ανταλλαγές προσωπικού ανάμεσα σε ερευνητικά κέντρα αλλά και την επιδίωξη χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η σύμβαση αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο να προσχωρήσει σ' αυτήν η αυτόνομη κοινότητα των Βάσκων όταν οι πολιτικές συνθήκες το επιτρέψουν και να αποκατασταθεί έτσι η τριμερής συνεργασία.

Μια ακόμα πρωτοβουλία διασυνοριακής συνεργασίας στα ίδια αυτά σύνορα που επίσης δεν ερείδεται στη συνθήκη της Bayonne είναι η δημιουργία Ευρωπαϊκού Ομίλου οικονομικού σκοπού (GEIE)⁷² ανάμεσα στη Βασκική Επαρχία Γκιπούθκοα (Gipuzcoa) και στις πόλεις Ανγκλέ (Anglet) και Μπιαρίτς (Biarritz) της Περιφέρειας της Ακουιτανίας, με την ονομασία «Διασυνοριακό Παρατηρητήριο Bayonne – Saint Sebastien». Το 1999 μετονομάζεται σε «Διασυνοριακό Πρακτορείο για την ανάπτυξη της Ευρωπεριφέρειας της κοινότητας των Βάσκων και της Bayonne και του Saint Sebastien». Οι τομείς ενδιαφέροντος του συγκεκριμένου GEIE είναι η διαχείριση του νερού, των αποβλήτων, των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών. Μέχρι στιγμής, τουλάχιστον, δεν έχει να παρουσιάσει κάποια ιδιαίτερη δράση και αποτελεί μάλλον πεδίο ανταλλαγής απόψεων για την διασυνοριακή συνεργασία. Είναι ιδιαίτερα σημαντική η προσχώρηση του consorcio Bidassoa –Txingudi στο GEIE καθώς δείχνει ότι έχει αναγνωριστεί ως βασικός τοπικός παράγοντας.

⁷¹ Ένα από τα έργα της διαρκούς επιτροπής ήταν και η σύνδεση των Πανεπιστημίων της Aquitaine, της Navarra και της αυτόνομης κοινότητας των Βάσκων.

⁷² Θεσμός του ευρωπαϊκού δικαίου για τη διασυνοριακή συνεργασία, ο οποίος εισάγεται με τον Κανονισμό 2137/85 του Συμβουλίου της ΕΟΚ, για τον οποίο γίνεται λόγος εκτενέστερα στην παρ.19 της ενότητας II του ίδιου αυτού Κεφαλαίου Β.

15. Συμφωνία της Karlsruhe.

Υπογράφεται στις 23 Ιανουαρίου 1996 ανάμεσα στην Γαλλία, την Γερμανία, το Λουξεμβούργο και την Ελβετία. Έχει επιρροές από την σύμβαση Issemburg-Anholt της 25^{ης} Ιουνίου 1991 ανάμεσα στην Γερμανία και στις Κάτω Χώρες και από την συνθήκη της Bayonne της 10^{ης} Μαρτίου 1995 ανάμεσα στην Γαλλία και στην Ισπανία (για την οποία έγινε λόγος στην αμέσως προηγούμενη ενότητα). Η σύμβαση προσδιορίζει περιοριστικά τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που είναι υποκείμενα των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει.

Από την πλευρά της Γερμανίας υποκείμενα είναι: στο ομόσπονδο κράτος της Βάδης – Βυρτεμβέργης (Bade-Wurtemberg), οι δήμοι του και τα «Landkreise»⁷³, στο ομόσπονδο κράτος της Ρηνανίας – Παλατινάτο (Rheinland-Pfalz), οι δήμοι του, τα «verbands-gemeinde»⁷⁴, τα «Landkreise», το «Bezirksverband Pfalz», στο ομόσπονδο κράτος της Σάαρλαντ (Saarland), οι δήμοι του, τα «Landkreise», και το «Stadtverband Saarbrücken»⁷⁵ καθώς επίσης και όμιλοι και δημόσιοι οργανισμοί, με νομική προσωπικότητα, που δημιουργούν οι παραπάνω οργανισμοί. Από την πλευρά της Γαλλίας, υποκείμενα είναι: η Περιφέρεια της Αλσατίας, της Λωρραίνης, οι δήμοι τους, τα διαμερίσματά τους, οι ενώσεις τους οι οποίες ευρίσκονται στο έδαφος των εν λόγω Περιφερειών καθώς επίσης και οι δημόσιοι οργανισμοί τους στο βαθμό που οι τοπικοί οργανισμοί θα μετέχουν στην διασυνοριακή συνεργασία. Από την πλευρά του Λουξεμβούργου, υποκείμενα είναι: οι δήμοι, οι ενώσεις δήμων, οι δημόσιοι οργανισμοί τους υπό την επίβλεψη των δήμων καθώς επίσης και τα φυσικά πάρκα ως δημόσιοι οργανισμοί χωρικού χαρακτήρα. Σε ό,τι αφορά την Ελβετία δύνανται να μετέχουν: στο Καντόνι της Σολοθούρν (Soleure) οι δήμοι και τα Districts⁷⁶, στο καντόνι της πόλης της Βασιλείας (Bale-Ville) οι δήμοι, στο Καντόνι της Μπάτζελ Λάντσαφτ (Bale-Campagne) οι δήμοι, στο Καντόνι του Άαργκαου (Argovie) οι δήμοι, στο Καντόνι Γιούρα (Jura) οι δήμοι και τα Districts. Σε όλα αυτά τα Καντόνια, υπόκειμενα δικαίου είναι κατά την σύμβαση και οι ενώσεις των δήμων καθώς επίσης και οι δημόσιοι οργανισμοί τους που έχουν νομική προσωπικότητα.

⁷³ Πρόκειται για ένα θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας. Σε κάθε ομόσπονδο κράτος το Landkreis περιλαμβάνει περισσότερους μικρούς Δήμους. (Οι μεγαλύτερες πόλεις έχουν δικό τους ιδιαίτερο καθεστώς και αποτελούν από μόνες τους τα Stadtkreise που εξομοιώνονται ως προς τις αρμοδιότητες κλπ με τα Landkreise).

⁷⁴ Είναι μια ιδιαίτερη ενδιάμεση βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης (ανάμεσα στους Δήμους και στα Landkreise) η οποία υπάρχει μόνο στο ομόσπονδο κράτος του Rheinland-Pfalz. Πρόκειται, ουσιαστικά, για δήμους που έχουν συγχωνευθεί διατηρώντας όμως καθένας από αυτούς την νομική του αυτονομία. Οι διοικητικές όμως αρμοδιότητες των δήμων αυτών ασκούνται από τον ενιαίο συγχωνευμένο δήμο.

⁷⁵ Διοικητική υποδιαίρεση του ομόσπονδου κράτους Saarland. Περιλαμβάνει μια αγροτική περιοχή και ένα αστικό κέντρο. Στην Γερμανία υπάρχουν δυο τοπικοί οργανισμοί αυτού του τύπου, ο ένας είναι το Stadtverband Saarbrücken και ο άλλος η περιοχή του Αννόβερου.

⁷⁶ Πρόκειται για δεύτερη βαθμίδα τοπικού οργανισμού στα ελβετικά καντόνια και περιλαμβάνει περισσότερους δήμους.

Η ιδιαιτερότητα της σύμβασης αυτής είναι ότι καθιστά υποκείμενα δικαίου, από την πλευρά της Γερμανίας, όχι μόνο τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης των ομόσπονδων κρατών, όπως προαναφέρθηκε, αλλά και τα ίδια τα ομόσπονδα κράτη, τα *Laender*⁷⁷. Τα ομόσπονδα κράτη μπορούν, συνεπώς, να συμβληθούν απευθείας με μια από τις προαναφερθείσες Περιφέρειες ή δήμους της Γαλλίας ή του Λουξεμβούργου στο πλαίσιο ενός προγράμματος διασυνοριακής συνεργασίας ή ακόμα και για τη δημιουργία ενός διασυνοριακού νομικού προσώπου. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για το ομόσπονδο κράτος της Σάαρλαντ (*Saarland*) στο οποίο, λόγω του μικρού μεγέθους του και της απουσίας ενδιάμεσων διοικητικών βαθμίδων, η κεντρική του κυβέρνηση εμπλέκεται άμεσα και απευθείας στις διασυνοριακές δραστηριότητες.

Σημαντική είναι η δυνατότητα που παρέχεται στους συμβαλλόμενους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να μετέχουν ή να δημιουργούν διασυνοριακούς οργανισμούς, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, εφόσον οι τελευταίοι είναι ήδη θεσμοθετημένοι στο δίκαιο κάποιου από τα πιο πάνω συμβαλλόμενα κράτη-μέλη και εφόσον το τελευταίο επιτρέπει στους οργανισμούς αυτούς να περιλάβουν μεταξύ των μελών τους και αλλοδαπούς οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης βλ. σχετ. το άρθρο 10 της σύμβασης)⁷⁸. Εάν τυχόν ο νομοθέτης σε κάποιο από τα κράτη, των οποίων οι τοπικοί οργανισμοί συμβάλλονται, θεσπίσει ένα νέο νομικό πρόσωπο διασυνοριακής συνεργασίας μετά την θέση σε ισχύ της σύμβασης της Karlsruhe, αυτό, δυνάμει του άρθρου 10, αναγνωρίζεται **αυτόματα** από την σύμβαση ως πρόσφορο νομικό μέσο στη διάθεση των συμβαλλόμενων μερών χωρίς να χρειάζεται να κατονομάζεται στην σύμβαση ούτε αυτή να πρέπει να τροποποιηθεί για την αναγνώρισή του⁷⁹. Κατ' αυτόν τον τρόπο, διευρύνονται τα

⁷⁷ Βλ. σχετ. τα οριζόμενα από το άρθρο 3 παρ.2 της σύμβασης.

⁷⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα θα μπορούσε να αποτελέσει το *Groupement d' interet public (G.I.P.)* του γαλλικού δικαίου. Θεσπίστηκε, συγκεκριμένα, από το νόμο 82-610 της 15^{ης} Ιουλίου 1982 (άρθρο 21). Μέλη του μπορούν να είναι νομικά πρόσωπα τόσο δημοσίου όσο και ιδιωτικού δικαίου υπό τον όρο ότι ένα τουλάχιστον από τα συμβαλλόμενα μέρη θα είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Αρχικά, η δράση του περιοριζόταν, κατά το νόμο, στους τομείς της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης, αλλά στη συνέχεια με νεότερο νόμο επεκτάθηκε και σε άλλους τομείς (νόμος 87-571 της 23^{ης} Ιουλίου 1987 επεκτείνει τη δράση τους *dans le domaine de l'action sanitaire et sociale*). Με απόφαση του γαλλικού Δικαστηρίου Σύγκρουσης Καθηκόντων (No 03170/ 14-02-2000), κρίθηκε ότι, για την επίλυση διαφορών που προκύπτουν από ενέργειες των GIP, δικαιοδοσία έχουν τα διοικητικά δικαστήρια. Αντίστοιχος θεσμός δεν υπάρχει στο εσωτερικό δίκαιο των λοιπών κρατών που έχουν υπογράψει την σύμβαση της Karlsruhe. Το άρθρο 10 της σύμβασης πρέπει, επίσης, να θεωρηθεί ότι παραπέμπει και σε θεσμούς του ιδιωτικού δικαίου των κρατών που έχουν υπογράψει τη σύμβαση, όπως πχ ο γαλλικός θεσμός της *Societe d' economie mixte locale (SEML)* που θεσπίστηκε με το νόμο 83-597 της 7^{ης} Ιουλίου 1983 (βλ. <http://www.senat.fr/leg/pp199-455.html>, τελευταία επίσκεψη 26-9-2016). Με το νόμο **92-125(Joxe/Marchand) της 6-02-1992** αναγνωρίζεται, για πρώτη φορά, επίσημα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η αρμοδιότητα να αναλαμβάνουν «εξωτερική» δράση, να συνάπτουν δηλαδή συμβάσεις με αντίστοιχες τους αλλοδαπές αρχές και να δημιουργούν από κοινού διασυνοριακά νομικά πρόσωπα. Ακριβώς, με το νόμο αυτό, προβλέφθηκε η δυνατότητα να μετέχουν αλλοδαποί οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στα γαλλικά GIP και SEML που προαναφέρθηκαν **και τα οποία τίθενται έτσι «στη διάθεση» της διασυνοριακής συνεργασίας.**

⁷⁹ L' accord de Karlsruhe et ses outils pour la cooperation transfrontaliere, intervention du Dr.Gregor Halmes dans le séminaire «*Le Groupement local de coopération transfrontalière. Enjeux et specificités d' une*

είδη των νομικών προσώπων διασυνοριακής συνεργασίας στα οποία μπορούν να προσφύγουν τα ενδιαφερόμενα μέρη. Άλλωστε, επί τη βάση του άρθρου 10 μπορούν οι συμβαλλόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί να επιλέξουν ως μέσο διασυνοριακής συνεργασίας τον Ευρωπαϊκό Όμιλο εδαφικής συνεργασίας (GECT) που θεσπίστηκε με κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου το 2006.

Η σημαντικότερη, ίσως, όμως, συμβολή της σύμβασης της Καρλσρούης (Karlsruhe) ήταν η θεσμοθέτηση του **Τοπικού Ομίλου Διασυνοριακής Συνεργασίας** (άρθρο 11) «Groupement Local de Coopération Transfrontalière» (GLCT). Πρόκειται για ένα υπόδειγμα διασυνοριακής συνεργασίας που καθιέρωνε η σύμβαση χωρίς, ωστόσο, να υποχρεώνει τα ενδιαφερόμενα μέρη να το ακολουθήσουν, με την έννοια ότι τα τελευταία μπορούσαν να συμβληθούν επί τη βάση της σύμβασης της Karlsruhe, ακολουθώντας όμως κάποια από τις νομικές μορφές που είχε θεσπιστεί από το εσωτερικό δίκαιο ενός από τα κράτη, κατά τα προαναφερόμενα. Ο Τοπικός Όμιλος Διασυνοριακής Συνεργασίας είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που διέπεται από το δίκαιο της έδρας του και το οποίο έχει διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Μέλη του μπορούν να είναι όσα νομικά πρόσωπα είναι υποκείμενα δικαίου κατά τη σύμβαση. Νομική προσωπικότητα έχει από τη θέση σε ισχύ της απόφασης για τη δημιουργία του. Τα μέλη που συνέθεταν το GLCT κατάρτιζαν καταστατικό. Αυτό πρέπει να έχει ένα μίνιμουμ περιεχομένου, όπως καθορίζεται από το άρθρο 12 της σύμβασης και αφορά στην έδρα του, στον προσδιορισμό της αποστολής του, στις αρμοδιότητες των οργάνων του, στις συνεδριάσεις, στον τρόπο λήψης αποφάσεων, στις πλειοψηφίες, στην απαρτία, στις οικονομικές εισφορές των μερών κ.λπ. Όργανά του είναι η Συνέλευση, ο Πρόεδρος και ένας ή περισσότεροι Αντιπρόεδροι (άρθρο 13). Οι τελευταίοι επιλέγονται μεταξύ των μελών των μετεχόντων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και δημόσιων οργανισμών πλην των οργανισμών του κράτους από το οποίο προερχόταν ο πρόεδρος.

Το κάθε μέλος πρέπει να έχει τουλάχιστον μία έδρα στη Συνέλευση, ενώ κανένα από τα μέλη δεν μπορεί να συγκεντρώνει μόνο του περισσότερο από το ήμισυ των εδρών. Το καταστατικό επέτρεπε την πρόβλεψη και συμπληρωματικών οργάνων, πέρα από τα βασικά που προαναφέρθηκαν. Ο Πρόεδρος είναι αρμόδιος για την εκτέλεση των αποφάσεων της Συνέλευσης και εκπροσωπεί νομικά και δικαστικά τον όμιλο. Η Συνέλευση ρυθμίζει, με τις αποφάσεις της, τα ζητήματα του ομίλου τα σχετικά με το σκοπό και την αποστολή του. Η θητεία των αντιπροσώπων του κάθε τοπικού και περιφερειακού οργανισμού στη Συνέλευση ρυθμιζόταν από το εσωτερικό δίκαιο του κράτους στο οποίο άνηκε ο αντιπροσωπευόμενος οργανισμός. Ο όμιλος χρηματοδοτείται βασικά από υποχρεωτικές εισφορές των μελών.

Μπορεί, επίσης, να έχει κάποια εισοδήματα από εισπράξεις έναντι υπηρεσιών που παρείχε. Καταρτίζει προϋπολογισμό, που ψηφιζόταν από τη Συνέλευση, ισολογισμό και απολογισμό. Ο όμιλος έχει τη δυνατότητα, επίσης, να προσφεύγει στο δανεισμό για την κάλυψη εξόδων του, ενώ σε περίπτωση διάλυσής του υπεύθυνοι για την εξόφληση των χρεών παρέμεναν οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που τον αποτελούν, αναλογικά με τη συμμετοχή τους στον όμιλο.

16. Ενδεικτική παράθεση διασυνοριακών οργανισμών με νομικό υπόβαθρο τη σύμβασης τη Karlsruhe.

Η σύμβαση της Karlsruhe έχει αξιοποιηθεί από τους τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς των κρατών που την υπέγραψαν. Οι σημαντικότερες εφαρμογές της είναι οι διάφοροι όμιλοι διασυνοριακής συνεργασίας που έχουν δημιουργηθεί. Τη μεγαλύτερη δράση εμφανίζουν ο όμιλος Regio Pamina και ο όμιλος του Euro-institut Kehl. Ο πρώτος δημιουργήθηκε στις 17 Δεκεμβρίου 2001⁸⁰ και έχει μετονομαστεί σε Eurodistrict Regio Pamina από τις 23 Ιουνίου 2008.

Μέλη του είναι από την πλευρά της Γαλλίας: α) η περιφέρεια της Αλσατίας, β) ο νομός του Κάτω Ρήνου και γ) ο γαλλικός δήμος Αγκνώ (Haguenau). Από την πλευρά της Γερμανίας είναι: α) το Landkreis της Καρλσρούης (Karlsruhe), β) το Landkreis του Ράστατ (Rastatt), γ) το Landkreis του Γκερμερσχάιμ (Germersheim), δ) το Landkreis του Νοτιοδυτικού Παλατινάτου (Suedwestpfalz), ε) το Landkreis Suedliche Weinstrasse, στ) ο δήμος της Καρλσρούης (Karlsruhe), ζ) ο δήμος Μπάντεν-Μπάντεν (Baden-Baden), η) ο δήμος Ράστατ (Rastatt), θ) ο δήμος Λαντάου (Landau), ι) ο δήμος Γκερμερσχάιμ (Germersheim), ια) το Verband της Περιφέρειας Ρήνου – Νέκαρ (Region Rhein-Neckar) και ιβ) το Regionalverband του Μέσου Άνω Ρήνου (Mittlerer Oberrhein). Εδαφικά, δηλαδή, εκτείνεται στις περιοχές της Βόρειας Αλσατίας, του Παλατινάτου (Pfalz) και του Μέσου Άνω Ρήνου (Mittlerer Oberrhein). Η έδρα του ομίλου είναι στη Γαλλία, στην πόλη Λώτερμπουργκ (Lauterbourg).

Στο εθνικό γαλλικό δίκαιο έχει νομική προσωπικότητα με τη μορφή του «syndicat mixte ouvert» και εφαρμόζονται σ' αυτόν οι διατάξεις των άρθρων L5721-1 επ. του «Code général des collectivités territoriales». Όργανά του είναι ο Πρόεδρος, οι Αντιπρόεδροι, το Συμβούλιο, το Γραφείο (αποτελείται από τον πρόεδρο, τους δύο αντιπροέδρους και τρεις γραμματείς) και οι Επιτροπές ανά τομέα δράσης. Τα αντικείμενα όπου εκτείνεται η δράση του είναι η οικονομία και οι κοινωνικές υποθέσεις, η χωροταξία και οι μεταφορές, και το περιβάλλον, ο τουρισμός, ο αθλητισμός και ο πολιτισμός. Έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τη Νομαρχία

⁸⁰ Βλ. <http://www.eurodistrict-regio-pamina.eu/pamina/spip.php?article19>, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

του Κάτω Ρήνου. Χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα Interreg⁸¹.



Regio Pamina



Εικόνα της Regio Pamina μέσα στην Ευρώπη

Ο δεύτερος όμιλος είναι το Ευρω-ινστιτούτο (Euro-institut) του Κελ (Kehl). Δημιουργήθηκε το 1993 υπό τη μορφή του Ευρωπαϊκού Ομίλου Οικονομικού Σκοπού (GEIE).

⁸¹ <http://www.regio-pamina.eu> (τελευταία επίσκεψη 26-9-2016)

Μέλη του είναι από τη γαλλική πλευρά: το Γαλλικό κράτος, η περιφέρεια της Αλσατίας, ο νομός του Κάτω Ρήνου (Bas Rhin), η πόλη του Στρασβούργου και το πανεπιστήμιο του Στρασβούργου. Από τη γερμανική πλευρά είναι: το ομόσπονδο κράτος Βάδη-Βυρτεμβέργη (Baden Wurttemberg), το kreis του Όρτεναου (Ortenaukreis), η πόλη Kehl και η Τεχνική Σχολή (Fachhochschule) του Κελ.

Από τη θέση σε ισχύ της σύμβασης της Καρλσρούης, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Ομίλου του Ευρω-ινστιτούτου εξέφραζαν την επιθυμία να αλλάξουν τη νομική μορφή του και να το μετατρέψουν σε Τοπικό Όμιλο Διασυνοριακής Συνεργασίας (GLCT), στο νομικό δηλαδή εργαλείο που θεσμοθετούσε η σύμβαση της Καρλσρούης, διότι αυτή η μορφή ανταποκρινόταν καλύτερα κατά τις εκτιμήσεις τους στην αποστολή του Ινστιτούτου. Η έδρα του βρίσκεται στο ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης, στην πόλη του Κελ. Αποστολή του είναι η παροχή στα μέλη του κατάρτισης και συμβουλών σε θέματα διασυνοριακής συνεργασίας. Τελικά, το καταστατικό με το οποίο το ινστιτούτο άλλαξε μορφή καταρτίστηκε στις 7 Φεβρουαρίου 2003 και περιέχει 26 άρθρα. Από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου μετατράπηκε έτσι σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

Επιπλέον, μεταξύ των μελών του καταρτίστηκε μια σύμβαση διασυνοριακής συνεργασίας η οποία ήταν προαπαιτούμενη για τη δημιουργία του GLCT, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3 της σύμβασης της Καρλσρούης. Η τελευταία υποχρεώνει τους συντάκτες των καταστατικών των GLCT να προσδιορίζουν τη γεωγραφική ζώνη στην οποία εκτείνεται ο Όμιλος⁸². Στην περίπτωση του Ευρω-ινστιτούτου αποφασίστηκε ότι η γεωγραφική ζώνη του είναι αυτή που καλύπτουν οι τοπικοί οργανισμοί που είναι μέλη του. Από το 1993 μέχρι το 1999 χρηματοδοτήθηκε από το ευρωπαϊκό πρόγραμμα Interreg (βλ. παρακάτω). Από το 2000 χρηματοδοτείται από συνεισφορές των μελών του (50% από τη γαλλική πλευρά και 50% από τη γερμανική πλευρά). Όργανά του είναι, κατά το καταστατικό, η Συνέλευση των μελών, ο Πρόεδρος και ένας ή περισσότεροι Αντιπρόεδροι.

II. Θεσμικό πλαίσιο με άξονα την Ευρωπαϊκή Ένωση και ενδεικτική παράθεση των μορφών συνεργασίας που έχουν αναπτυχθεί στη βάση του.

17. Συμμετοχή των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών της Ε.Ε. στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ε.Ε. – όργανα της Ε.Ε. σχετικά με την προώθηση της δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών.

Κατά την πρώτη περίοδο εγκαθίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν εκδηλώθηκε

⁸² Βλ. σχετ. άρθρο 12 εδ. 2 της σύμβασης.

από πλευράς των οργάνων τους κανένα ενδιαφέρον σχετικά με τη διοικητική οργάνωση και την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση των κρατών-μελών, κατ' εφαρμογή ενδεχομένως, της θεμελιώδους για το ευρωπαϊκό δίκαιο αρχής της θεσμικής αυτονομίας των κρατών-μελών. Ωστόσο, η επιθυμία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών της Ε.Ε. να συμμετέχουν ή να επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων από τα όργανα της Ένωσης, έστω και άτυπα, φάνηκε ήδη από τη δεκαετία του 1980 όταν άρχισαν να εγκαθιστούν μόνιμες αντιπροσωπείες στα κοινοτικά όργανα στις Βρυξέλλες. Ήδη αριθμούνται περισσότερες από 300 τέτοιες αντιπροσωπείες οργανισμών, οι οποίες ωστόσο δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να θεωρηθούν ως διπλωματικές αντιπροσωπείες των αντίστοιχων κρατών, διότι οι εν λόγω οργανισμοί δεν είναι υποκείμενα διεθνούς δικαίου και επομένως ούτε του δικαιώματος της ενεργητικής αντιπροσώπευσης. Συνεπώς, δεν υπάρχει ούτε τηρείται καμία διαδικασία διαπίστευσης των παραπάνω αντιπροσωπειών είτε στο κράτος του Βελγίου είτε στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου, όμως, του αυξανόμενου αριθμού των αποστολών, η περιφέρεια Βρυξελλών – Πρωτεύουσας (Bruxelles-Capitale) αποφάσισε να δώσει μια «θεσμική υπόσταση» στο φαινόμενο αυτό και να τονίσει την πολιτική του σημασία. Για το λόγο αυτό, εισήγαγε ένα σύστημα «πιστοποίησης» των αντιπροσωπειών, η οποία τους χορηγείται ετησίως. Με την πιστοποίηση αυτή αναγνωρίζεται ότι οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, τους οποίους εκπροσωπούν, είναι οντότητες δημοσίου δικαίου στη χώρα προέλευσής τους και εκπροσωπούνται νομίμως στην περιφέρεια Βρυξελλών – Πρωτεύουσας. Η πιστοποίηση αυτή δεν έχει νομικές συνέπειες, υπό την έννοια ότι δεν εξασφαλίζει καμίας μορφής ασυλία ή απαραβίαστο στις εγκαταστάσεις των αποστολών, καθώς δεν τις καθιστά διπλωματικές, αλλά απλώς διευκολύνει τις σχέσεις ανάμεσα στις Βελγικές Αρχές και τις εν λόγω αντιπροσωπείες, αλλά και την παροχή υπηρεσιών από διάφορους παρόχους στο βελγικό κράτος⁸³.

Το φαινόμενο αυτό της αντιπροσώπευσης στα όργανα της Ένωσης έχει χαρακτηριστεί ως μια μέθοδος άσκησης παρασκηνιακής πολιτικής πίεσης (lobbying) από πλευράς των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, διότι ουσιαστικά, αποσκοπεί στην προώθηση των ιδιαίτερων τοπικών συμφερόντων τους μέσα από τη συγκέντρωση

⁸³ Σχέσεις με τράπεζες, με παρόχους ενέργειας, παρόχους internet και τηλεφωνίας κ.λπ. Οι περιφέρειες, ωστόσο, του Βελγίου, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1993, απέκτησαν την ικανότητα σύναψης διεθνών συμβάσεων σε τομείς της αρμοδιότητάς τους. Θα ήταν, επομένως, δυνατή η σύναψη τέτοιων συμβάσεων ανάμεσα στην περιφέρεια Βρυξελλών – Πρωτεύουσας και στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών που αποστέλλουν αντιπροσωπείες, εφόσον στις αντιπροσωπείες αυτές απονέμεται αντίστοιχη ικανότητα σύναψης συμβάσεων από το δίκαιο της εθνικής έννομης τάξης τους, όπως για παράδειγμα έχουν στη Γαλλία δυνάμει του άρθρου L-1115-1 του «Code général des collectivités territoriales». Τυχόν τέτοιες συμφωνίες, δεν θα καθιστούσαν βέβαια τις αποστολές αυτές διπλωματικές, αλλά θα συνεπάγονταν ενδεχομένως μεγαλύτερη προστασία των εγκαταστάσεών τους και των μελών τους (βλ. R.Colavitti: «Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet», Thèse de Doctorat, Aix Marseille Université, 2012, σελ.50-53).

πληροφοριών αλλά και την άσκηση επιρροής ή πίεσης στα όργανα που νομοθετούν και λαμβάνουν αποφάσεις σε επίπεδο Ε.Ε., ιδίως στον τομέα της πολιτικής για την ανάπτυξη των περιφερειών. Εξάλλου, η δράση τους αυτή καθιστά δυνατή και την αναζήτηση συμπράξεων είτε με οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από άλλα κράτη-μέλη (προώθηση διασυνοριακής συνεργασίας-διαπεριφερειακής συνεργασίας) είτε με ιδιωτικούς (οικονομικούς) φορείς με σκοπό την προώθηση της ανάπτυξης στην εδαφική τους περιφέρεια.

Εντούτοις, η δράση αυτή αντιμετωπίζεται ως ένα βαθμό με σκεπτικισμό, με την έννοια ότι κατατείνει στην προώθηση των συμφερόντων του ίδιου του νομικού προσώπου και όχι των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας που εκπροσωπεί, ενώ εξάλλου, η ίδια η έννοια του lobbying δεν συμβιβάζεται με την έννοια του δημόσιου συμφέροντος που καλούνται οι οργανισμοί αυτοί να υπηρετούν. Σε κάθε περίπτωση, η δράση των αποστολών αυτών θα μπορούσε σχηματικά να συνοψιστεί σε τρεις άξονες: α) τη λήψη και διακίνηση πληροφοριών μεταξύ των οργάνων της Ε.Ε., των εκπροσωπούμενων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και του πληθυσμού τους⁸⁴, β) την προσέγγιση και τη συνεργασία τόσο αντίστοιχών τους οργανισμών όσο και άλλων οικονομικών παραγόντων και γ) την άσκηση επιρροής κατά τη διαδικασία παραγωγής, από τα όργανα της Ε.Ε., του δευτερογενούς (παράγωγου) δικαίου.

Η πρώτη θεσμική αναγνώριση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από το ευρωπαϊκό δίκαιο πραγματοποιήθηκε με την Απόφαση της Επιτροπής της 24^{ης} Ιουνίου 1988 (88/487/Ε.Ε.Κ), με την οποία συστάθηκε το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών (Consultative Council of Regional and Local Authorities)⁸⁵. Λειτουργήσε περίπου έξι χρόνια και καταργήθηκε με την Απόφαση της Επιτροπής της 21^{ης} Απριλίου 1994 (94/209/ΕΚ). Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η θέση του παραπάνω Γνωμοδοτικού Συμβουλίου κατελήφθη από ένα νέο συμβουλευτικό όργανο, την Επιτροπή των Περιφερειών (Committee of the Regions), που αποτελεί πλέον μόνιμο όργανο της Ε.Ε. (αρ. 263 επ ΣυνθΕΚ και ήδη αρ.300 επ. της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τις τροποποιήσεις που επήλθαν με τη συνθήκη της Λισσαβόνας)⁸⁶. Ωστόσο, στην περίπτωση της εν λόγω επιτροπής είναι ενισχυμένος ο ρόλος του κράτους

⁸⁴ Με τον τρόπο αυτό η δράση των οργάνων της Ε.Ε. καθίσταται πιο διαφανής για τους διοικούμενους. (Βλ. N.Levrat: «L' Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l' organisation et l' exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé», P.I.E-Peter Lang, 2008, σελ. 200).

⁸⁵ Το συμβούλιο αποτελούνταν από 42 μέλη προερχόμενα από τα 12 τότε κράτη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Τα μέλη διορίζονταν απευθείας από την Επιτροπή και εκπροσωπούσαν ισότιμα από τη μια πλευρά οι περιφέρειες και από την άλλη πλευρά οι δήμοι και η «ενδιάμεση βαθμίδα» οργανισμών. Η χρησιμοποιούμενη ορολογία ήταν αρκετά ασαφής. Η Επιτροπή διόριζε τα παραπάνω μέλη κατόπιν κοινής πρότασης της Α.Ρ.Ε., του Council of European Municipalities and Regions και της World Federation of United Cities.

⁸⁶ Αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Τα μέλη της πρέπει να είναι αιρετά μέλη ενός οργανισμού περιφερειακής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης ή να είναι

και της κεντρικής διοίκησης όσον αφορά τον τρόπο διορισμού των μελών της σε σχέση με τον τρόπο που διορίζονταν τα μέλη του προγενέστερου Γνωμοδοτικού Συμβουλίου των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών, διότι στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο τα μέλη διορίζονταν κατόπιν πρότασης οργανώσεων που αποτελούνταν από οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης (A.R.E., C.E.M.R., W.F.U.C.), χωρίς συμμετοχή των κεντρικών διοικήσεων των κρατών. Με τη σύσταση της Επιτροπής δημιουργήθηκε ένα τρίτο (υποεθνικό) επίπεδο και έτσι «η περιφέρεια αρθρώνεται στο θεσμικό σύστημα ως ένα είδος θεμελίου, βάσεως στην πυραμίδα κράτος-μέλος, Ένωση/Κοινότητα. Επιχειρείται έτσι μια σύνδεση του τρίτου επιπέδου, του υποεθνικού με το πρώτο, το υπερεθνικό και με παράκαμψη του εθνικού, εγχείρημα προφανώς πρωτόγνωρο σε διεθνή οργανισμό».⁸⁷ Οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης εμφανίζονται ως ο τρίτος παράγοντας της ευρωπαϊκής ενοποίησης μετά την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη-μέλη. Περαιτέρω, μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η Επιτροπή των Περιφερειών απέκτησε δύο κατηγορίες «προνομιών»: α) τη συμβουλευτική της αρμοδιότητα (άρθρο 307 της Σ.Λ.Ε.Ε.) και β) το δικαίωμα προσφυγής στο δικαστήριο όταν εκτιμά ότι ένα νομοσχέδιο, για το οποίο η Επιτροπή έχει σύμφωνα με τη Σ.Λ.Ε.Ε συμβουλευτική αρμοδιότητα, παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 263 της Σ.Λ.Ε.Ε. και άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο είναι προσαρτημένο στη Συνθήκη της Λισσαβόνας). Η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει ότι: «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης». Η αρχή της επικουρικότητας, δηλαδή, συνδέεται με την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων. Ωστόσο, όπως είχε νομολογηθεί από το Δ.Ε.Κ. και ήδη Δ.Ε.Ε. (σχετ. C – 415/93, Bosman κ.ά., απόφ. 15-12-95) ακόμη και στις περιπτώσεις αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών-μελών, η αρχή της επικουρικότητας, κατά την οποία η παρέμβαση της Ένωσης πρέπει να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια τον περιορισμό της άσκησης δικαιωμάτων που απορρέουν από θεμελιώδεις ελευθερίες του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, όπως η ελευθερία διακίνησης. Η δε λειτουργία της συνίσταται στη

πολιτικά υπεύθυνα ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης. Το Συμβούλιο είναι αυτό που εγκρίνει την επιλογή των μελών και των αναπληρωματικών τους σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει το κάθε κράτος-μέλος (βλ. άρθρο 305 της Σ.Λ.Ε.Ε.).

⁸⁷ Βλ.Δ. Παπαγιάννη: «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007, σελ.155

ρύθμιση της άσκησης των αρμοδιοτήτων και δεν απονέμει αρμοδιότητες. Η απονομή ή ανάθεση αρμοδιοτήτων ανήκει αποκλειστικά στα κράτη-μέλη που υπογράφουν τις συνθήκες, δηλαδή το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Οι αρμοδιότητες, συνεπώς, της Ένωσης είναι δοτές, κατά ρητή μάλιστα αναφορά στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και δεν τεκμαίρονται, αλλά ανατίθενται. Το τεκμήριο της αρμοδιότητας είναι ίδιο με των ανεξάρτητων κρατών και όχι των διεθνών οργανισμών έστω και αν αυτοί είναι *suí generis* και έχουν δυνατότητα παραγωγής (δευτερογενούς) δικαίου, αφού, εξορισμού, αρύονται την ύπαρξή τους από τη βούληση των συμβαλλόμενων κρατών. Είναι η αρχή που απεικονίζει τις αντίπαλες τάσεις του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, αφενός, το στόχο της ολοκλήρωσης, ήτοι της τάσης προς υπερεθνικότητα και, αφετέρου, το στόχο της εγγύτητας, ήτοι της τάσης προς την εθνική διάσταση. Υποστηρίζεται, δε, ότι είναι μια δικλείδα προστασίας των κρατών-μελών απέναντι στον «επεκτατισμό» της Ένωσης⁸⁸. Περαιτέρω, είναι εξίσου σημαντικό και το δικαίωμα προσφυγής της Επιτροπής των Περιφερειών στο δικαστήριο, όχι μόνο γιατί ενισχύεται ο ρόλος της, αλλά και γιατί, με τη σχετική δικονομική διάταξη του άρθρου 8 του προαναφερόμενου Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η αρχή της επικουρικότητας συνδέεται πλέον ρητά με την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση των κρατών-μελών και δεν περιορίζεται μόνο στο πλαίσιο των σχέσεων κρατών και Ε.Ε. στο οποίο κινούνταν ως τότε. Εξυπακούεται ότι η σύνδεση αυτή νοείται μόνο για τις αρμοδιότητες που, στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, έχουν απονεμηθεί στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και τυγχάνει να είναι συντρέχουσες αρμοδιότητες και οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, η θεώρηση αυτή της αρχής της επικουρικότητας διαφοροποιεί ως οντότητες, στον «εκτός συνόρων» χώρο, δηλαδή στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, τα κράτη από τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι, κατά βασική παραδοχή του διεθνούς δικαίου, αποτελούν όργανα του κράτους και ως τέτοια αντιμετωπίζονται στη διεθνή έννομη τάξη.

Σε κάθε περίπτωση, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης επιτυγχάνουν να συνδέσουν την αρχή της επικουρικότητας με δύο βασικούς στόχους: την Ευρώπη των Περιφερειών και την Ευρώπη των πολιτών. Μέσα από την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και της δράσης των τοπικών και περιφερειακών Αρχών η Ευρωπαϊκή Ένωση προσεγγίζει ακόμα περισσότερο τους πολίτες.

⁸⁸ Βλ. «Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας» των Γκουλούση, Κρεμλή, Παπαγιαννίδη, Παππά, Φραγκάκη, Χριστογιαννόπουλου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, τόμος II, σελ. 31-40

18. Η διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη

Ένα τμήμα των συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής των Περιφερειών⁸⁹ εκτείνεται, κατά ρητή επιταγή του άρθρου 307 της ΣΛΕΕ, στα ζητήματα **διασυνοριακής συνεργασίας**. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι: «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες, και σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, ιδίως εφόσον πρόκειται για διασυνοριακή συνεργασία, και εφόσον τούτο κρίνεται σκόπιμο από το ένα από αυτά τα θεσμικά όργανα». Η Επιτροπή των Περιφερειών μπορεί επίσης να εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία στις περιπτώσεις που το κρίνει σκόπιμο. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται και μια βασική διαφορά στη λειτουργία της σε σχέση με το προγενέστερο αυτής Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών, το οποίο δεν είχε αρμοδιότητα διατύπωσης γνώμης σε κανένα αντικείμενο με δική του πρωτοβουλία. Ο προαιρετικός χαρακτήρας της γνωμοδότησης σε ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας σημαίνει⁹⁰ ουσιαστικά ότι τα κράτη (οι κεντρικές διοικήσεις) έχουν απόλυτη και απεριόριστη αρμοδιότητα κατά τη θέσπιση κανόνων σχετικών με τη διασυνοριακή συνεργασία, καταλείποντας στους ενδιαφερόμενους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης απλώς τη δυνατότητα να επιλέγουν και να συγκεκριμενοποιούν τις συνεργασίες.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη διασυνοριακή συνεργασία, η ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η εδαφική συνοχή (territorial cohesion) είναι ένας από τους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁹¹ Οι συνοριακές περιοχές καλύπτουν περίπου το 15% του εδάφους της και περίπου το 10% του πληθυσμού της. Κατά πάγιο τρόπο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ότι η πτώση των συνόρων μεταξύ των κρατών μελών επηρεάζει σημαντικότερα τις συνοριακές περιοχές οι οποίες καλούνται να προσαρμοστούν στο νέο τους ρόλο στο κέντρο πλέον του ευρωπαϊκού χώρου και όχι στα άκρα ενός μεμονωμένου κράτους. Η διασυνοριακή συνεργασία είναι ουσιαστικά διπλά πολύτιμη για την Ευρωπαϊκή Ένωση διότι η ενδοκοινοτική διασυνοριακή συνεργασία διευκολύνει το εγχείρημα της ενοποίησης, ενώ αυτή στα εξωτερικά σύνορα συμβάλλει

⁸⁹ Η Σ.Λ.Ε.Ε. περιέχει δεκαεπτά διατάξεις για υποχρεωτική γνωμοδότηση από την Επιτροπή των Περιφερειών πριν από την ψήφιση της πράξης του παράγωγου δικαίου. Πρόκειται για νομοθετικές πράξεις στους τομείς της απασχόλησης (άρθρο 149 της Σ.Λ.Ε.Ε.), της κοινωνικής πολιτικής (άρθρα 153 παρ. 2 και 164 της Σ.Λ.Ε.Ε.), της εκπαίδευσης, της επαγγελματικής κατάρτισης, της προστασίας της νεότητας και του αθλητισμού (άρθρα 165 παρ. 4 και 166 παρ. 4 της Σ.Λ.Ε.Ε.), του πολιτισμού (άρθρο 167 παρ. 5 της Σ.Λ.Ε.Ε.), της υγείας (άρθρα 168 παρ. 4 και 5 της Σ.Λ.Ε.Ε.), των διευρωπαϊκών δικτύων (άρθρο 172 της Σ.Λ.Ε.Ε.), της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής πολιτικής (άρθρα 175 και 177 της Σ.Λ.Ε.Ε. για τα διαρθρωτικά ταμεία γενικά και 178 της Σ.Λ.Ε.Ε. σχετικά με το ευρωπαϊκό ταμείο περιφερειακής ανάπτυξης), του περιβάλλοντος (άρθρο 192 της Σ.Λ.Ε.Ε.) και της ενέργειας (άρθρο 194 παρ. 2 της Σ.Λ.Ε.Ε.).

⁹⁰ Βλ. R.Colavitti: R.Colavitti: «Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet», Thèse de Doctorat, Aix Marseille Université, 2012, σελ.50-53

⁹¹ Βλ. την Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Οκτωβρίου 2008 σχετικά με την territorial cohesion.

αναμφίβολα στη διατήρηση σχέσεων καλής γειτνίασης με τις όμορες τρίτες χώρες. Τα σύνορα, ως εκ τούτου, στην Ευρωπαϊκή Ένωση διακρίνονται σε εσωτερικά, εξωτερικά, χερσαία και θαλάσσια. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Κανονισμού 1083/2006 του Συμβουλίου, οι περιφέρειες της Ε.Ε που είναι «υποψήφιες» χρηματοδότησης για διασυνοριακή συνεργασία είναι οι NUTS3⁹² που εκτείνονται κατά μήκος όλων των εσωτερικών και ορισμένων εξωτερικών χερσαίων συνόρων και όλες οι NUTS3 κατά μήκος των θαλάσσιων συνόρων που χωρίζονται, κατά κανόνα, από μέγιστη απόσταση 150 χιλιομέτρων. Το άρθρο, όμως, αυτό, που έδινε έμμεσα ένα ορισμό των θαλάσσιων συνόρων εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, καταργήθηκε με τον κανονισμό 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

19. Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικού Σκοπού (E.E.I.G. ή G.E.I.E.).

Ο πρώτος ευρωπαϊκός θεσμός που προώθησε τη διασυνοριακή συνεργασία σε επίπεδο νομικών προσώπων διάφορων του κράτους ήταν αυτός του **Ευρωπαϊκού Ομίλου Οικονομικού Σκοπού / Ενδιαφέροντος [European Economic Interest Grouping (E.E.I.G.) / Groupement Europeen d' Interet Economique (G.E.I.E.)]**. Δημιουργήθηκε με τον κανονισμό 2137/85 της 25^{ης} Ιουλίου 1985 του Συμβουλίου της ΕΟΚ, που ήταν εφαρμοστέος από 1^η Ιουλίου 1989. Μέλη του μπορούν να είναι οι εταιρείες, κατά την έννοια της παρ.2 του άρθρου 48 της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας⁹³, καθώς και οι άλλες νομικές οντότητες δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία κράτους-μέλους και των οποίων η καταστατική ή νόμιμη έδρα και η κεντρική διοίκηση βρίσκονται στην Κοινότητα, αλλά και φυσικά πρόσωπα που ασκούν βιομηχανική, εμπορική, βιοτεχνική, ή γεωργική δραστηριότητα, ή δραστηριότητα ελεύθερου επαγγέλματος, ή παρέχουν άλλες υπηρεσίες εντός της Κοινότητας.

Ένας Όμιλος, έχει την ικανότητα, σύμφωνα με τον παραπάνω Κανονισμό (άρθρο 1 παρ. 2), να είναι υποκείμενο πάσης φύσεως δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, να συνάπτει συμβάσεις ή να επιχειρεί άλλες δικαιπραξίες και να παρίσταται επί δικαστηρίου. Ιδρύεται, δε, με σύμβαση μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών και έχει έδρα σε ένα από τα κράτη των οποίων οι φορείς συμμετέχουν. Η έδρα του πρέπει να είναι οπωσδήποτε εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γενικότερα, η λειτουργία του για τα επιμέρους ζητήματα ρυθμίζεται

⁹² Ονοματολογία εδαφικών μονάδων που καθιερώθηκε από τη Eurostat για τη διευκόλυνση της πραγματοποίησης στατιστικών μελετών σχετικών με τις περιφερειακές ανισότητες στην Ε.Ε. Το διακριτικό NUTS3 αναφέρεται σε περιφέρειες, επαρχίες, διοικητικά διαμερίσματα κλπ, σχετ. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016.

⁹³ Ως εταιρείες νοούνται οι εταιρείες αστικού ή εμπορικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των συνεταιρισμών, και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, με εξαίρεση εκείνων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό.

από το δίκαιο της έδρας. Είναι δυνατή η μεταφορά της έδρας του από ένα κράτος σε άλλο στο εσωτερικό της κοινότητας υπό τους όρους των άρθρων 13 και 14 του κανονισμού. Για την καλή του λειτουργία επιτρέπεται να προσλαμβάνει προσωπικό που δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 500 πρόσωπα.

Σκοπός ενός G.E.I.E. είναι η διευκόλυνση της δραστηριότητας των επιχειρήσεων στον ευρωπαϊκό χώρο μέσα από την κοινή διαχείριση υπηρεσιών όπως οι πωλήσεις, η έρευνα, η κατάρτιση κ.λπ. Είναι ένας θεσμός που συμβάλλει ουσιαστικώς στην πραγματοποίηση της κοινής αγοράς και η όλη κατασκευή και φιλοσοφία του είναι ακριβώς προσανατολισμένη σε αυτόν το σκοπό, στην πραγμάτωση και στην εμπέδωση της κοινής αγοράς. Έχει μια διάσταση κυρίως οικονομική-εμπορική και λιγότερο εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Επιτρέπει, βέβαια, τη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα που αποδεικνύεται σημαντική ιδίως σε τομείς, όπως οι μεταφορές, που είναι πάντως βασικοί για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Οι συμμετέχοντες οργανισμοί και επιχειρήσεις διατηρούν τη νομική τους προσωπικότητα και την οικονομική τους αυτονομία.

Όργανα ενός Ομίλου είναι τα ίδια τα μέλη του και οι διαχειριστές οι οποίοι μπορούν να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις στο όνομα του. Οι διαχειριστές δεν χρειάζεται να είναι μέλη και οι εξουσίες τους προσομοιάζουν με τις εξουσίες που δίνει σε διευθύνοντες συμβούλους το δίκαιο των ανώνυμων εταιρειών. Συστήνεται ως περιορισμένης ή απεριόριστης διάρκειας χωρίς να απαιτούνται ιδιαίτερες διατυπώσεις για τη σύσταση, παρά μόνο συμβατικός τύπος έγγραφος, για τον οποίο αρκεί το ιδιωτικό έγγραφο, και καταχώρηση στα μητρώα εταιρειών του κράτους της έδρας του. Επίσης, δεν απαιτείται να έχει σχηματιστεί εταιρικό κεφάλαιο κατά την σύστασή του ενώ τα μέλη του ευθύνονται αλληλεγγύως και εις ολόκληρο με την προσωπική τους περιουσία για τα χρέη του G.E.I.E. Αυτό αποτελεί ενδεχομένως αναγκαία εγγύηση, δεδομένης της έλλειψης εταιρικού κεφαλαίου. Μάλιστα, τα μέλη υπέχουν την ευθύνη αυτή και για μια πενταετία από την αποχώρησή τους από το G.E.I.E. αναφορικά με χρέη του που δημιουργήθηκαν την περίοδο κατά την οποία ήταν μέλη.

Οι Όμιλοι αυτοί αποτελούν, επί της ουσίας, μεταφορά στο ευρωπαϊκό δίκαιο του γαλλικού θεσμού των Groupement d'Intérêt Economique (G.I.E.). Ο τρόπος λειτουργίας των G.E.I.E. διευκρινίζεται περισσότερο από τις οδηγίες της E.E. που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων στους τομείς του νερού, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών. Οι οδηγίες προβλέπουν δυνατότητα των G.E.I.E. να λάβουν μέρος σε αυτές τις συμβάσεις χωρίς να απαιτείται να έχουν ένα ειδικό νομικό χαρακτήρα. Ο επικουρικός χαρακτήρας της δραστηριότητάς τους δεν εμποδίζει την συμμετοχή τους στις δημόσιες συμβάσεις. Οι

αναθέτουσες αρχές οφείλουν να αξιολογούν τις προσφορές των G.E.I.E. λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο τις ικανότητες των ιδίων αλλά και αυτές των μελών τους.

Εξάλλου, ο υπερεθνικός χαρακτήρας τους αποτελεί πλεονέκτημα για την συμμετοχή τους σε προγράμματα χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα οποία απαιτούν τη συμμετοχή εταιρών από διαφορετικά κράτη-μέλη (πχ INTERREG II - Coopération Transfrontalière Régionale, LEADERII - Développement Rural, REGIS II -Coopération entre Régions Ultra Périphérique). Άλλωστε, τα προγράμματα αυτά απαιτούν τη συμμετοχή δύο ή περισσότερων νομικών οντοτήτων, προϋπόθεση την οποία πληροί ένας τέτοιος Όμιλος, δεδομένου ότι τα μέλη του διατηρούν τη δική τους χωριστή νομική προσωπικότητα. Από το 1995 η Επιτροπή προωθεί τη χρήση του νομικού μέσου του G.E.I.E. μέσω της πρωτοβουλίας "REGIE" (Réseau Européen des GEIE). Σήμερα, υπάρχουν στο χώρο της Ένωσης περισσότερα από 700 G.E.I.E., που συνδέουν διάφορων ειδών επιχειρήσεις και αφορούν πολλά προϊόντα που διακινούνται στο χώρο της Ένωσης. Η πορεία τους και η εξέλιξή τους παρακολουθείται από την Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

20. Μεταφορά του θεσμού των G.E.I.E. στην ελληνική έννομη τάξη.

Ο κανονισμός 2137/85 με τον οποίο δημιουργήθηκε ο θεσμός των G.E.I.E. ήταν, όπως όλοι οι κανονισμοί, άμεσης εφαρμογής. Στην ελληνική έννομη τάξη εκδόθηκε το π.δ. 38/1992 (ΦΕΚ Α 19) με το οποίο συγκεκριμενοποιείται το πλαίσιο εντός του οποίου εφαρμόζονται οι διατάξεις του προαναφερθέντος κανονισμού.

Ρόλο εξουσιοδοτικής διάταξης παίζει το άρθρο 4 του ν. 1338/1983 (ΦΕΚ Α 34), όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 6 του ν. 1440/1984 (ΦΕΚ Α 70)⁹⁴.

Το παραπάνω διάταγμα εφαρμόζεται σε Ομίλους με έδρα την Ελλάδα αλλά και στα καταστήματα στην Ελλάδα Ομίλων που έχουν έδρα σε άλλο κράτος μέλος. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του εν λόγω διατάγματος, ένας Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικού Σκοπού με έδρα την Ελλάδα έχει το χαρακτήρα *αστικής εταιρείας με νομική προσωπικότητα*. Οι σχετικές διατάξεις του ελληνικού δικαίου εφαρμόζονται συμπληρωματικά στο βαθμό που δεν έρχονται σε αντίθεση με διατάξεις του κανονισμού. Το G.E.I.E. αποκτά νομική προσωπικότητα από την εγγραφή του στο μητρώο ομίλων που τηρείται στο τμήμα εταιρειών του πρωτοδικείου του ομίλου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 του παρόντος διατάγματος.

⁹⁴ Πρόκειται για την εξουσιοδότηση νόμου-πλαισίου που καθιερώνεται γενικά από το νόμο αυτό για τη μεταφορά κοινοτικών πράξεων στο εσωτερικό δίκαιο αλλά και για τη λήψη εκτελεστικών μέτρων εφαρμογής κοινοτικών πράξεων, όπως π.χ. στην περίπτωση των κανονισμών που είναι άμεσης ισχύος και δεν χρήζουν ενσωμάτωσης στο ελληνικό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 48 του ν. 3427/2005 (ΦΕΚ Α 312), χρονικό όριο χρήσης της εξουσιοδότησης πλαισίου είχε τεθεί η 31/12/2010.

Όμιλοι με έδρα σε άλλο κράτος-μέλος μπορούν να εγκαθιστούν στην Ελλάδα υποκαταστήματα. Επίσης, ορίζεται ρητά ότι ο όμιλος δεν μπορεί να έχει περισσότερα από 20 μέλη. Μέσα σ' ένα μήνα από την καταχώριση στο μητρώο, δημοσιεύεται περίληψη της ιδρυτικής σύμβασης του ομίλου στο τεύχος ΑΕ και ΕΠΕ της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Πράξεις και στοιχεία που δεν έχουν δημοσιευθεί δεν μπορούν να αντιταχθούν στους τρίτους εκτός εάν ο όμιλος αποδείξει ότι οι τρίτοι τα γνώριζαν. Αντίγραφο του τεύχους αυτού αποστέλλεται μέσα σε ένα μήνα από τη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προς δημοσίευση. Η διαχείριση δε του ομίλου μπορεί να ανατεθεί σε νομικό πρόσωπο υπό την προϋπόθεση ότι αυτό θα έχει ορίσει ένα ή περισσότερα φυσικά πρόσωπα ως αντιπροσώπους και θα έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη δημοσιότητα. Υπέχουν, δε, την ίδια ευθύνη που θα υπείχαν και ως διαχειριστές⁹⁵.

21. Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (Ε.Ο.Ε.Σ. – E.G.T.C. – G.E.C.T.).

Μια **πολύ σημαντική εξέλιξη** ακολούθησε με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου **1082/06 της 31^{ης} Ιουλίου 2006** με τον οποίο θεσμοθετήθηκε σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης το νομικό μόρφωμα του **Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας (Ε.Ο.Ε.Σ.) [European grouping of territorial cooperation (E.G.T.C.) / Groupement européen de coopération territoriale (G.E.C.T.)]**. Μπορεί να γίνει χρήση του σε όλο το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να εξυπηρετηθούν σκοποί διασυνοριακής συνεργασίας ή και συνεργασίας μεταξύ περιφερειών που δεν έχουν κοινά σύνορα (action interrégionale). Δύνανται, επίσης, να μετέχουν τρίτες χώρες. Σκοπός του ορίζεται ότι είναι η εκτέλεση αποστολών για λογαριασμό των μελών του. Ο Κανονισμός ευνοεί τη συμμετοχή όχι μόνο οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αλλά και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου τα οποία δεν έχουν εμπορική ή οικονομική δραστηριότητα (π.χ. πανεπιστήμια, δημόσια νοσοκομεία στις περιοχές των συνόρων, νομικά πρόσωπα που διαχειρίζονταν εθνικά πάρκα και διάφορες άλλες «αναθέτουσες αρχές», υπό την έννοια της παρ.9 του άρθρου 1 της οδηγίας 2004/18 CE⁹⁶). Στον Όμιλο μπορεί να μετέχει ως συμβαλλόμενο μέρος **και το ίδιο το κράτος**. Ο παραπάνω Κανονισμός προβλέπει ότι μπορούν να μετέχουν ακόμα και μέλη από κράτη που δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υπό τον όρο ότι τα λοιπά μέλη του Ομίλου, που προέρχονται από κράτη της Ε.Ε., προέρχονται από τα εδάφη τουλάχιστον δύο κρατών-μελών.

⁹⁵ Βλ. σχετ. άρθρο 7 του διατάγματος.

⁹⁶ Ως αναθέτουσες αρχές εννοούνται το κράτος, οι Αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις Αρχές ή ενός από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου (βλ. άρθρο 3 του Κανονισμού 1082/06).

Η διεύρυνση αυτή των προσώπων που δύνανται να συμμετέχουν καθιστά πιο αποτελεσματική τη συνεργασία σε τομείς όπως οι μεταφορές, η υγεία, η κατάρτιση και η διαχείριση φυσικών χώρων.

Ο Κανονισμός διευκρινίζει ότι ο Όμιλος έχει νομική προσωπικότητα και αφήνει τα μελλοντικά μέλη να καθορίσουν την ακριβή νομική του μορφή (π.χ. δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) και τον τρόπο της διοικητικής, επιχειρησιακής και οικονομικής του λειτουργίας μέσα από τις ιδρυτικές συμβάσεις ή τα καταστατικά που θα καταρτίζουν. Ο Όμιλος υπέχει ευθύνη έναντι των τρίτων για τη δράση του⁹⁷. Η ευθύνη αυτή ρυθμίζεται από τις διατάξεις του δικαίου της έδρας του οι οποίες θεσμοθετούν το συγκεκριμένο τύπο νομικού προσώπου. **Αναφέρεται μάλιστα ότι αντιμετωπίζεται ως οντότητα του κράτους-μέλους στο οποίο έχει την καταστατική του έδρα.** Συνεπώς, ο Όμιλος διέπεται από τον κανονισμό, την ιδρυτική του σύμβαση και το καταστατικό. Συμπληρωματικά, εφαρμόζονται οι νόμοι του κράτους όπου έχει την έδρα του (στο κράτος αυτό πρέπει να ανήκει τουλάχιστον ένα από τα μέλη του). Προβλέπεται, επίσης, ότι ο ΕΟΕΣ πρέπει να διαθέτει τουλάχιστον τα ακόλουθα όργανα: α) τη συνέλευση, που αποτελείται από εκπροσώπους των μελών του, β) το διευθυντή, ο οποίος εκπροσωπεί τον ΕΟΕΣ και ενεργεί για λογαριασμό του και ότι το Καταστατικό μπορεί να προβλέπει και πρόσθετα όργανα (άρθρο 10 παρ.1 και 2). Ιδιαίτερης σημασίας είναι η διάταξη της παρ.4 του άρθρου 7 του Κανονισμού, η οποία ορίζει ότι **η αποστολή που ανατίθεται από τον Όμιλο στα μέλη του δεν αφορά στην άσκηση δημόσιας εξουσίας ούτε αρμοδιοτήτων που αποσκοπούν στη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων Αρχών. Τέτοιες εξουσίες αποτελούν, κατά την ενδεικτική αναφορά της διάταξης, η έκδοση κανονιστικών πράξεων, οι αστυνομικές διαταγές, η απονομή δικαιοσύνης και η άσκηση εξωτερικής πολιτικής.** Συναφής είναι και η διάταξη του άρθρου 13 του Κανονισμού, η οποία ορίζει ότι εφόσον ο Όμιλος πραγματοποιεί οποιαδήποτε δραστηριότητα κατά παράβαση της νομοθεσίας κράτους μέλους όσον αφορά τη δημόσια πολιτική, τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τη δημόσια ηθική, ή κατά παράβαση του δημοσίου συμφέροντος κράτους μέλους, αρμόδιος φορέας του εν λόγω κράτους μέλους μπορεί να απαγορεύει τη δραστηριότητα αυτή στο έδαφός του ή να απαιτεί από τα μέλη που συστάθηκαν βάσει του δικαίου του να αποχωρήσουν από τον ΕΟΕΣ, εκτός εάν ο ΕΟΕΣ πάψει τη δραστηριότητα αυτή. Περαιτέρω, επισημαίνει ότι αυτές οι απαγορεύσεις δεν συνιστούν μέσο αυθαίρετου ή συγκεκριμένου περιορισμού της εδαφικής συνεργασίας μεταξύ των μελών του ΕΟΕΣ, καθώς και ότι είναι δυνατή η επανεξέταση της απόφασης του αρμόδιου φορέα από δικαστική Αρχή. Ο Όμιλος μπορεί να χρηματοδοτηθεί από ευρωπαϊκά προγράμματα, όπως το INTERREG. Ωστόσο, δεν είναι υποχρεωτική μια

⁹⁷ Βλ. την παρ.3 του άρθρου 10 του Κανονισμού 1082/06.

τέτοια χρηματοδότηση προκειμένου να συσταθεί. Η διάρκειά του δεν είναι απαραίτητο να είναι ορισμένου χρόνου αλλά μπορεί να είναι απεριόριστη διότι δεν εξαρτάται από τα ευρωπαϊκά προγράμματα χρηματοδότησης. Η συμμετοχή του κάθε μέλους εγκρίνεται από το κράτος στο οποίο υπάγεται.

Το κράτος πρέπει να δώσει την έγκριση μέσα σε προθεσμία τριών μηνών επί τη βάση της ιδρυτικής σύμβασης και των καταστατικών που είχαν υιοθετηθεί από τα μέλη. Οι λόγοι της άρνησης του κράτους απαριθμούνται περιοριστικά από τον κανονισμό (αντίθεση στο εσωτερικό δίκαιο, αντίθεση στον κανονισμό, αντίθεση στο δημόσιο συμφέρον) και οι αρνητικές αυτές αποφάσεις πρέπει να είναι αιτιολογημένες.

Η Επιτροπή των Περιφερειών, σε γνωμοδότησή της με αντικείμενο τη συνοχή των ευρωπαϊκών περιφερειών στις 7 Ιουνίου 2011 (2011/C 166/07), επισήμανε, μεταξύ άλλων, ότι: «Ο Κανονισμός για τον Ε.Ο.Ε.Σ. πρέπει να απλοποιηθεί και να προσαρμοστεί στο μελλοντικό προγραμματισμό ανάλογα με τις εμπειρίες που θα αποκτηθούν κατά την τρέχουσα περίοδο. Οι απλοποιήσεις θα μπορούσαν να αφορούν κυρίως τη νομοθεσία σχετικά με το προσωπικό και το φορολογικό καθεστώς των ΕΟΕΣ, καθώς και την επίτευξη των ισχυουσών διαδικασιών». Περαιτέρω, με την ίδια γνωμοδότηση, «ενθαρρύνει επίσης μια πιο συστηματική χορήγηση συνολικών επιδοτήσεων στους Ε.Ο.Ε.Σ., ώστε να καταστούν άμεσοι διαχειριστές των διαρθρωτικών ταμείων».

Τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλουν να υποδείξουν τις αρμόδιες Αρχές, στις οποίες μπορούν να απευθύνονται τα νομικά πρόσωπα που ενδιαφέρονται να δημιουργήσουν έναν τέτοιο οργανισμό. Ο Όμιλος λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας υπό την έννοια ότι για όσα ζητήματα δεν ρυθμίζονται από τον ευρωπαϊκό κανονισμό γίνεται παραπομπή στην ιδρυτική σύμβασή του, στο καταστατικό του και το δίκαιο της έδρας του. Οι διατάξεις που περιλαμβάνονται στο καταστατικό και την ιδρυτική σύμβαση δεν πρέπει να έρχονται σε αντίθεση με το εσωτερικό δίκαιο των κρατών που συμμετέχουν. Ο Όμιλος δεν έρχεται να υποκαταστήσει τα υπάρχοντα νομικά εργαλεία στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, τα οποία απορρέουν από διακρατικές συμβάσεις, όπως είναι π.χ. ο Τοπικός Όμιλος Διασυνοριακής Συνεργασίας (G.L.C.T., βλ. παρ. 28) επί τη βάση της σύμβασης της Karlsruhe. Ως εκ τούτου, ο Ε.Ο.Ε.Σ. αποτελεί απλώς ένα ακόμη εργαλείο που προστέθηκε και εμπλουτίζει τα ήδη υπάρχοντα.

Ακολούθως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προχώρησαν σε **τροποποίηση διατάξεων του παραπάνω Κανονισμού εκδίδοντας το νεότερο Κανονισμό 1302/2013 της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2013**. Οι πιο σημαντικές από τις μεταβολές που επέρχονται με τον εν λόγω νεότερο Κανονισμό είναι οι ακόλουθες: Καταρχήν διευκρινίζεται ότι ένας Ε.Ο.Ε.Σ. διέπεται από τον

Κανονισμό, την ιδρυτική του σύμβαση και όχι πλέον το καταστατικό του· ακολούθως δε από το δίκαιο της έδρας του⁹⁸. Ακολούθως, προστίθενται ως οντότητες που μπορούν να είναι μέλη του και οι δημόσιες επιχειρήσεις, κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 στοιχ. Β της οδηγίας 2004/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁹⁹. Σημαντική είναι και η τροποποίηση του άρθρου 3 του παλαιότερου Κανονισμού, με την παρεμβολή μεταξύ αυτού και του επόμενου άρθρου (4) ενός νέου άρθρου με αρίθμηση 3^α, το οποίο προβλέπει ότι ο Όμιλος μπορεί να απαρτίζεται από τουλάχιστον δύο μέλη προερχόμενα από κράτη-μέλη και από μία ή περισσότερες τρίτες χώρες που συνορεύουν με ένα τουλάχιστον από τα κράτη-μέλη. Διευκρινίζεται, δε, ότι στην έννοια των συνόρων περιλαμβάνονται και τα θαλάσσια σύνορα (χωρίς να δίνεται ορισμός τους από το κείμενο), καθώς και ότι η προϋπόθεση των κοινών συνόρων πληρούται και στην περίπτωση που τα κράτη-μέλη και οι τρίτες χώρες εκτελούν από κοινού δράσεις εδαφικής συνεργασίας ή εφαρμόζουν προγράμματα που στηρίζονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επίσης, είναι επιτρεπτό πλέον να απαρτίζεται ο όμιλος από μέλη προερχόμενα από ένα μόνο κράτος-μέλος και μία ή περισσότερες τρίτες χώρες που συνορεύουν με το εν λόγω κράτος-μέλος εφόσον το τελευταίο θεωρεί ότι ο Όμιλος καλύπτει το πεδίο εφαρμογής της εδαφικής συνεργασίας του στο πλαίσιο διασυνοριακής ή διακρατικής συνεργασίας ή διμερών σχέσεων με τις εν λόγω τρίτες χώρες.

Περαιτέρω, ο χρόνος, ο οποίος καταλείπεται στο κράτος-μέλος να αποδεχθεί ή όχι τη συμμετοχή κάποιου νομικού προσώπου του σε Όμιλο, είναι πλέον 6 μήνες από την κοινοποίηση της βούλησης του τελευταίου να συμμετάσχει, ενώ εισήχθη και η δυνατότητα σιωπηρής έγκρισης της πιο πάνω συμμετοχής εφόσον δεν υπάρξει ρητή αντίδραση του κράτους εντός της πιο πάνω προθεσμίας (άρθρο 4 του Κανονισμού). Ακολούθως, ορισμένες απαραίτητες προβλέψεις σχετικά με τη λειτουργία του ομίλου, τα όργανά του, τη διάρκειά του, που μπορούσαν να περιέχονται στο Καταστατικό, πλέον πρέπει να περιλαμβάνονται στην ιδρυτική σύμβαση (άρθρο 8 του Κανονισμού). Σημαντική είναι και η τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 12, με την οποία μεταξύ άλλων προβλέπεται ότι στην περίπτωση που τα μέλη του Ομίλου έχουν περιορισμένη ευθύνη, το κράτος-μέλος μπορεί να απαιτήσει από τον Όμιλο να συνάψει κατάλληλες ασφαλιστήριες συμβάσεις ή να εξασφαλίσει την εγγύηση τράπεζας ή άλλου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος εγκατεστημένου στο κράτος-μέλος. Επίσης μπορεί να καλυφθεί από μέσο παρεχόμενο ως εγγύηση από δημόσιο οργανισμό ή από το κράτος-μέλος για την κάλυψη των κινδύνων που συνδέονται με τη δραστηριότητα του Ομίλου.

⁹⁸ Άρθρο 2 του Κανονισμού.

⁹⁹ Πρόκειται για κάθε επιχείρηση στην οποία οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ασκούν άμεσα ή έμμεσα καθοριστική επιρροή, είτε επειδή έχουν κυριότητα ή χρηματοδοτική συμμετοχή, είτε λόγω των κανόνων που διέπουν την επιχείρηση.

Στην Ελλάδα τα σχετικά ζητήματα ρυθμίζονται από την ΚΥΑ των Υφυπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών και Εξωτερικών υπ' αρ. 36808/2008(ΦΕΚ/Β/1262), της οποίας εξουσιοδοτική διάταξη είναι το άρθρο 29 του ν. 3614/2007 (ΦΕΚ Α 267). Σύμφωνα με την υπουργική αυτή απόφαση, για τη συμμετοχή φορέα σε G.E.C.T. απαιτείται εγκριτική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής του άρθρου 22 του ν. 3613/2007.

Η απόφαση εκδίδεται μέσα σε προθεσμία τριών ημερών από την κατάθεση στην Επιτροπή της αίτησης, η οποία, για να είναι παραδεκτή και να εξεταστεί περαιτέρω, πρέπει να συνοδεύεται από την ιδρυτική σύμβαση και το καταστατικό. Τυχόν μεταγενέστερες τροποποιήσεις της ιδρυτικής σύμβασης ή του καταστατικού πρέπει επίσης να εγκριθούν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, κατά την ίδια διαδικασία.

Εφόσον η έδρα του Ομίλου είναι στην Ελλάδα αυτός έχει τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, κατά τις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 3613/2007¹⁰⁰. Το καταστατικό του καταχωρίζεται στο πρωτοδικείο κατόπιν έγκρισης της προαναφερθείσας Επιτροπής του ίδιου άρθρου 22 και αίτησης των μελών του. Ο Όμιλος αποκτά νομική προσωπικότητα από την ημερομηνία της καταχώρησης του καταστατικού στο πρωτοδικείο της έδρας του.

Εντός 10 εργάσιμων ημερών από την καταχώρηση αυτήν οφείλει να ενημερώσει την Επιτροπή Περιφερειών της Ένωσης και να αποστείλει αίτηση για καταχώρηση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κοινοποιώντας την στην Επιτροπή του άρθρου 22 του ν. 3613/2007 και στο μητρώο του Υπουργείου Εσωτερικών¹⁰¹. Εάν ελληνικός φορέας μετέχει σε G.E.C.T. με έδρα άλλο κράτος-μέλος ενημερώνει για την ιδρυτική σύμβαση, εντός 10 ημερών από τη δημοσίευση του καταστατικού του εν λόγω ομίλου, την προαναφερόμενη Επιτροπή του άρθρου 22 του ν. 3613/2007, το μητρώο του Υπουργείου Εσωτερικών και την Επιτροπή Περιφερειών της Κοινότητας. Οι Ε.Ο.Ε.Σ. που έχουν την καταστατική τους έδρα στην Ελλάδα καταρτίζουν ετήσιο προϋπολογισμό, ο οποίος εγκρίνεται από τη Γενική Συνέλευση των μελών τους. Για την οικονομική διοίκηση και τη διαχείριση της περιουσίας τους τηρούν λογιστικά βιβλία Γ' κατηγορίας, με τη διπλογραφική μέθοδο, ανεξαρτήτως του ύψους των ετήσιων ακαθάριστων εσόδων τους. Τα βιβλία αυτά τηρούνται κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στις διατάξεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων. Για τις δράσεις του Ε.Ο.Ε.Σ.,

¹⁰⁰ Βλ. άρθρο 2 της παραπάνω ΚΥΑ υπ' αρ. 36808/2008 (ΦΕΚ Β 1262).

¹⁰¹ Σύμφωνα με την απόφαση αυτή (άρθρο 3), στη Διεύθυνση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Διεθνών Οργανισμών του Υπουργείου Εσωτερικών τηρείται Μητρώο των Ομίλων, στο οποίο καταγράφονται τα στοιχεία των ομίλων που έχουν καταστατική έδρα στην Ελλάδα, καθώς και τα στοιχεία των φορέων που μετέχουν σε Όμιλο με καταστατική έδρα σε άλλο κράτος-μέλος. Το μητρώο ενημερώνεται δύο φορές κατ' έτος σχετικά με τη δράση τους και τη λειτουργία τους.

που συγχρηματοδοτούνται από την Ένωση, εφαρμόζεται η κείμενη νομοθεσία περί ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης κεφαλαίων που χορηγεί η Ένωση σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3614/2007 (Φ.Ε.Κ. Α' 267) και των σχετικών Κανονισμών. Τακτικός διαχειριστικός έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με το καταστατικό του Ε.Ο.Ε.Σ. Έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος μπορεί να διενεργείται σε Ε.Ο.Ε.Σ. από οικονομικούς επιθεωρητές του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, μετά από αίτημα του Υπουργού Εσωτερικών ή μετά από αίτημα οποιουδήποτε εταίρου.

Ο έλληνας νομοθέτης επέλεξε τη νομική προσωπικότητα του ιδιωτικού δικαίου, αλλά υπάρχουν περιπτώσεις κρατών, όπως η Γαλλία, που έχουν κάνει την επιλογή της νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου για τους ΕΟΕΣ που έχουν την έδρα τους στο έδαφός τους. Με το άρθρο μόνο του ν.2008-352 της 16^{ης} Απριλίου 2008, με τον οποίο ρυθμίστηκαν ζητήματα εφαρμογής του ευρωπαϊκού κανονισμού, προστέθηκε νέο άρθρο στον Code general des collectivités territoriales, το άρθρο L. 1115-4-2, με το οποίο ορίστηκε ότι η νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου του αναγνωρίζεται αφ' ης στιγμής τίθεται σε ισχύ η απόφαση της σύστασής του. Η απόφαση αυτή αποτελεί διοικητική πράξη του Νομάρχη της περιοχής όπου θα έχει την έδρα του ο Όμιλος. Το eurodistrict Strasbourg- Ortenau αποτελεί ένα παράδειγμα ΕΟΕΣ δημοσίου δικαίου με έδρα στη Γαλλία και συγκεκριμένα στην πόλη του Στρασβούργου¹⁰².

Η Επιτροπή Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης διατηρεί μητρώο των ομίλων που έχουν ιδρυθεί και λειτουργούν¹⁰³. Ενδεικτικά, μεταξύ των πολλών που ήδη περιλαμβάνει το μητρώο, έχουν καταγραφεί και οι εξής: Amphictyony¹⁰⁴, Duero-Douro EGTC¹⁰⁵, Galicia-Norte Portugal¹⁰⁶, Euroregion Pyrénées-Mediterranean¹⁰⁷. **Ο αριθμός τους διαρκώς αυξάνεται.**

Το βασικό πλεονέκτημα των Κανονισμών είναι ότι πλέον δεν απαιτείται διεθνής σύμβαση μεταξύ των όμορων κρατών προκειμένου να μπορέσουν στη συνέχεια οι οργανισμοί

¹⁰² Βλ. <http://www.eurodistrict.eu/fr/les-institutions-de-l-eurodistrict>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

¹⁰³ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/welcome.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

¹⁰⁴ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Amphictyony.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016. Πρόκειται για όμιλο που συνδέει οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και Περιφέρειες κρατών που δεν έχουν κοινά σύνορα και συγκεκριμένα: Ελλάδα, Κύπρος, Γαλλία, Ιταλία. Ουσιαστικά πρόκειται, δηλαδή, για cooperation interregionale και όχι cooperation transfrontaliere. Εδρεύει στην Αθήνα.

¹⁰⁵ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Duero-Douro.aspx>; τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016, Συμμετέχουν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφέρειες από την Ισπανία και την Πορτογαλία. Δεν είναι όλοι εξ αυτών όμοροι. Ο συγκεκριμένος όμιλος αφορά τόσο τη διασυνοριακή συνεργασία όσο και την cooperation interregionale. Εδρεύει στην Τραμπανκα της Πορτογαλίας

¹⁰⁶ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Galicia-Norte-de-Portugal.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016: Πρόκειται για μια Ευρωπεριφέρεια που πλέον έχει τη νομική μορφή του ομίλου και περιλαμβάνει τις δυο ομόνυμες Περιφέρειες της Ισπανίας και της Πορτογαλίας αντίστοιχα. Έδρα της είναι η πόλη Vigo της Ισπανίας

¹⁰⁷ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Euroregion-Pyrenees-Mediterranean.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016. Η συγκεκριμένη Ευρωπεριφέρεια έχει υιοθετήσει το νομικό καθεστώς του Ομίλου και συμπεριλαμβάνει περιφέρειες της Γαλλίας και της Ισπανίας. Έδρα της είναι η Τουλούζη.

τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συνεργαστούν θεσμικά, όπως συμβαίνει π.χ. με τη Σύμβαση της Μαδρίτης¹⁰⁸. Οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης δύνανται να αποφασίσουν απευθείας να συνεργαστούν και να θέσουν τους ειδικότερους κανόνες της συνεργασίας τους. Υπάρχει ένα νομικό πλαίσιο απλό και διαφανές το οποίο ως ένα βαθμό συνδιαμορφώνουν οι συμβαλλόμενες αρχές μέσα από την κατάρτιση των ιδρυτικών συμβάσεων. Είναι μεγάλης σημασίας και το γεγονός ότι έτσι θεσμοθετείται μια οντότητα ομοιόμορφη για ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο τρόπος πρόσληψης του προσωπικού των ομίλων είναι επίσης ενιαίος. Πρόκειται για μια σύμβαση εργασίας (employment contract) που είναι η ίδια σε οποιοδήποτε τμήμα της εδαφικής περιφέρειας του ομίλου και αν εργάζονται, ανεξάρτητα από το κράτος όπου βρίσκεται η θέση εργασίας και την ειδικότερη νομοθεσία του.

Με τη θεσμοθέτηση του νέου αυτού «εργαλείου» διασυνοριακής συνεργασίας επήλθε και μια αλλαγή σε επίπεδο ονομασίας η οποία έχει, όμως, περαιτέρω σημασία. Η συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών οργανισμών που βρίσκονται εντός των εσωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκαλείται πλέον «εδαφική» (territoriale), ενώ αυτή αντίστοιχων οργανισμών από τους οποίους κάποιοι είναι εντός και κάποιοι εκτός των παραπάνω συνόρων καλείται «διασυνοριακή» (transfrontaliere). Η διαφοροποίηση αυτή σε επίπεδο όρων έχει μεγάλη σημασία για την Ευρωπαϊκή Ένωση διότι **συμβολίζει την εδαφική της ενότητα ως μιας ενιαίας διακρατικής οντότητας**. Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την περ.16 του άρθρου 2 του 1303/2013 Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ο ΕΟΕΣ στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεωρείται πάντοτε οργανισμός δημοσίου δικαίου ανεξάρτητα από το εάν, κατά τις εθνικές διατάξεις εφαρμογής, θεωρείται οργανισμός ιδιωτικού δικαίου.

22. Εξελίξεις στο νομικό πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ε.Ε

Με πρωτοβουλία της ευρωπαϊκής Προεδρίας του Λουξεμβούργου (Ιούλιος – Δεκέμβριος 2015) και την τεχνοκρατική στήριξη της γαλλικής κυβερνητικής οργάνωσης Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT, για την οποία γίνεται εκτενώς λόγος στην παρ.25 του ίδιου αυτού κεφαλαίου), άρχισε η επεξεργασία ενός νέου νομικού εργαλείου του ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου για τη διασυνοριακή συνεργασία. Συγκεκριμένα, προτείνεται η θεσμοθέτηση, μέσω Κανονισμού, της δυνατότητας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και των διασυνοριακών οργανισμών, όταν έρχονται αντιμέτωποι με νομικά εμπόδια οφειλόμενα στις διαφορετικές νομοθεσίες, κατά την

¹⁰⁸ Ομιλία του Commissioner Danuta Hübner, στο *Conference on the E.G.T.C., Βρυξέλλες, 19 Ιουνίου 2008*.

υλοποίηση διασυνοριακού προγράμματος, να απευθύνονται στα αντίστοιχα κράτη και να προτείνουν την εφαρμογή ενός νομικού πλαισίου πολύ συγκεκριμένου, δηλαδή ad hoc για την υλοποίηση του προγράμματος. Για παράδειγμα για την επέκταση μιας γραμμής τραμ στην άλλη πλευρά των συνόρων θα μπορούσε να επιλεγεί να εφαρμοστεί η νομοθεσία ενός από τα εμπλεκόμενα κράτη και στις δυο πλευρές των συνόρων. **Τα κράτη, συνεπώς, θα μπορούσαν να αναγνωρίσουν την εφαρμογή, επί του εδάφους τους, κανόνων δικαίου όμορων κρατών για να διευκολύνουν την υλοποίηση και τη λειτουργία ενός συγκεκριμένου διασυνοριακού προγράμματος.**¹⁰⁹ Η εξέλιξη αυτή θα λειτουργήσει εν τέλει προς όφελος των τοπικών πληθυσμών οι οποίοι θα κάνουν χρήση των διασυνοριακών υποδομών και θα δώσει ώθηση στις εργασίες των ΕΟΕΣ που κινούνται στον τομέα αυτό.

Ένα πρακτικό παράδειγμα που καταδεικνύει τις νομικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι ΕΟΕΣ κατά τη λειτουργία τους είναι το διασυνοριακό νοσοκομείο της Σερντάνια¹¹⁰, στα σύνορα Γαλλίας και Ισπανίας. Το νοσοκομείο έχει τη νομική μορφή του ΕΟΕΣ. Μεγάλο μέρος του προσωπικού είναι γάλλοι εργαζόμενοι, οι οποίοι ανήκουν στη Γαλλική Αρχή δημόσιας υγείας. Σε περίπτωση ιατρικού λάθους, η εν λόγω δημόσια Αρχή θα κάλυπτε την αστική τους ευθύνη εφόσον εργάζονταν σε γαλλικά νοσοκομεία. Στην προκειμένη, όμως, περίπτωση, είναι αμφίβολο εάν η αστική τους ευθύνη μπορεί να καλυφθεί από την παραπάνω γαλλική Αρχή ή από τον ΕΟΕΣ ή αν θα πρέπει να εγγραφούν σε ιδιωτικό ασφαλιστικό φορέα. Ένα ακόμη παράδειγμα είναι ο γαλλογερμανικός παιδικός σταθμός των συνοριακών πόλεων Στρασβούργου και Κελ, ο οποίος έχει ομοίως τη νομική μορφή του ΕΟΕΣ και έδρα στη Γαλλία. Έχει μάλιστα χρηματοδοτηθεί από το ευρωπαϊκό πρόγραμμα INTERREG, για το οποίο γίνεται λόγος στην επόμενη παράγραφο. Σκοπός της λειτουργίας του είναι να διευκολυνθούν γονείς και από τις δυο όμορες χώρες. Αντιμετωπίζει, όμως, το πρόβλημα ότι γερμανοί νηπιοτρόφοι δεν μπορούν αυτόματα να εργαστούν στη Γαλλία αλλά απαιτούνται διατυπώσεις όπως η αναγνώριση διπλώματος κλπ. Επίσης, δεδομένου ότι η έδρα του παιδικού σταθμού είναι στο γαλλικό κράτος δεν μπορεί να επωφεληθεί από τις επιχορηγήσεις που δίδονται σε τέτοιες επιχειρήσεις από το ομόσπονδο (όμορο) κράτος της Βάδης Βυρτεμβέργης παρά το γεγονός ότι πρόκειται για διασυνοριακό μόρφωμα. Εάν θεσμοθετηθεί το νέο νομικό εργαλείο που είχε προταθεί από την Προεδρία του Λουξεμβούργου οι παραπάνω ΕΟΕΣ θα έχουν τη δυνατότητα να αναφερθούν στα αντίστοιχα κράτη και να ζητήσουν να επιλεγεί το νομικό πλαίσιο είτε του ενός είτε του άλλου κράτους για την ενιαία

¹⁰⁹ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/les-conclusions-de-la-presidence-luxembourgeoise-en-matiere-de-cooperation-transfrontaliere/> , τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

¹¹⁰ <http://www.hcerdanya.eu/en/presentation/egtc-hospital-de-cerdanya/egtc-legal-framework>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

αντιμετώπιση και ρύθμιση όλων των παραμέτρων που σχετίζονται με τη λειτουργία του οργανισμού¹¹¹.

23. Χρηματοδότηση της διασυνοριακής συνεργασίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Επιτροπή της πρώην Ε.Ο.Κ. παρείχε για πρώτη φορά την οικονομική στήριξή της στις προσπάθειες διασυνοριακής συνεργασίας το 1989, βάσει του άρθρου 10 του Ε.Τ.Π.Α./Ε.Ρ.Δ.Φ./Φ.Ε.Δ.Ε.Ρ. (Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης / European Regional Development Fund / Fonds Européen de Développement Economique et Régional)¹¹². Ακολούθως, το 1990 δημιουργήθηκε το βασικό κοινοτικό πρόγραμμα χρηματοδότησης της διασυνοριακής συνεργασίας, το INTERREG, το οποίο βασίζεται στο άρθρο 11 του Κανονισμού 4253/1988 και χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ. Η διάταξη αυτή δίνει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να διαθέτει ένα μέρος του προϋπολογισμού των διαρθρωτικών ταμείων προκειμένου να χρηματοδοτούνται δραστηριότητες που παρουσιάζουν ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε κοινοτικό επίπεδο. Αφορά ιδίως δραστηριότητες στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης προβλημάτων στις συνοριακές ζώνες, όπως η απομόνωσή τους από τα οικονομικά κέντρα των κρατών, η περιθωριοποίησή τους, η ανεργία και συχνά το χαμηλότερο εισόδημα των κατοίκων τους σε σχέση με το εισόδημα κατοίκων άλλων περιοχών του κράτους. Περαιτέρω, σύμφωνα με τον κανονισμό 1260/1999 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που αφορά τα διαρθρωτικά ταμεία, η διασυνοριακή συνεργασία περιλαμβάνεται μεταξύ των κοινοτικών πρωτοβουλιών και προωθείται μέσω του προγράμματος **Interreg**. Στο πρόγραμμα αυτό διατίθεται το 2,5% των υποχρεωτικών πιστώσεων των διαρθρωτικών ταμείων, δίνεται έμφαση στις διασυνοριακές δραστηριότητες, ιδίως σε κράτη-μέλη που έχουν εκτεταμένα σύνορα με τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, καθώς και στη βελτίωση του συντονισμού με τα προγράμματα Phare, Tacis και Meda¹¹³.

Το Interreg¹¹⁴ αποτελεί το σημαντικότερο πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη χρηματοδότηση των οργανισμών και των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών Αρχών των κρατών-μελών. Είναι πολύπλευρο και μέχρι σήμερα έχει λειτουργήσει με επιτυχία στις συνοριακές ζώνες. Διήλθε τέσσερις φάσεις. Μετά την

¹¹¹

http://www.espacestransfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/2015_09_Legal_provisions_Obstacles_to_CBC.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

¹¹² Δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό 724/1975 και ακολούθως, επ' ευκαιρία των τροποποιήσεων που επήλθαν με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986, θεσμοθετήθηκε από τη Συνθήκη Ίδρυσης της Ε.Ο.Κ. (άρθρο 130 C). Έκτοτε υπάρχει σε όλες τις ακολουθήσασες συνθήκες του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου: άρθρο 160 της Συνθήκης και άρθρο 176 της Σ.Λ.Ε.Ε.

¹¹³ Βλ. σχετ. το άρθρο 20 του εν λόγω κανονισμού.

¹¹⁴ <http://www.interact-eu.net>, τελευταία επίσκεψη 20-9-2015

πιλοτική περίοδο 1989-1990, το Interreg I κάλυψε την περίοδο 1991-1994, το Interreg II την περίοδο 1995-1999, το Interreg III την περίοδο 2000-2006, το Interreg IV την περίοδο 2007-2013 και το Interreg V την περίοδο 2014-2020. Η οργάνωση και οι κατευθυντήριες αρχές του προγράμματος είναι πολύ βασικές για την καλή λειτουργία του αλλά και για τη σωστή αξιοποίηση των χρημάτων¹¹⁵. Η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτεί ένα χρονικό διάστημα διαπραγμάτευσης και επιθυμεί να καθοριστούν θεματικοί προσανατολισμοί μεσοπρόθεσμοι (με ορίζοντα πενταετίας). Μια επίσης προτεραιότητα της Επιτροπής είναι να υπάρχουν πολλά υποψήφια προγράμματα. Οι διαπραγματεύσεις ανάμεσα στους εταίρους και στην Επιτροπή τοποθετούν την τελευταία στο επίκεντρο ενός “παζαρέματος” πολλών μηνών στην αρχή του προγραμματισμού¹¹⁶.

Ωστόσο, παρά το σημαντικό ύψος των κονδυλίων που έχουν διατεθεί μέσω των προγραμμάτων INTERREG, η αξιολόγησή τους είναι ελλιπής και η αποτελεσματικότητά τους είναι αμφίβολη. Τα προγράμματα αντιμετωπίζονται συχνά, από τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς, ως πηγή χρηματοδότησης μικρών έργων που υλοποιούνται ξεχωριστά και ανεξάρτητα από κάθε πλευρά της συνοριακής ζώνης χωρίς κοινό διασυνοριακό σχεδιασμό και στρατηγική και κυρίως χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες της συνοριακής ζώνης, δηλαδή χωρίς ουσιαστική συνεργασία.¹¹⁷

Από ελληνικής πλευράς, φορείς των προγραμμάτων και δικαιούχοι της χρηματοδότησης είναι διάφορα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου στη συνοριακή ζώνη (δήμοι, περιφέρειες και όχι μόνο), ενώ ενδεικτικά έχουν χρηματοδοτηθεί προγράμματα ανάμεσα στην Περιφέρεια Κρήτης, την Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου και την Κυπριακή Δημοκρατία, με δικαιούχους, από ελληνικής πλευράς, διάφορα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (όπως π.χ. το Πανεπιστήμιο Αιγαίου). Επίσης, έχουν διατεθεί κονδύλια για τη διασυνοριακή συνεργασία στα θαλάσσια σύνορα Ελλάδας και Ιταλίας. Από ελληνικής πλευράς η χρηματοδότηση αφορά τις περιφέρειες της Ηπείρου, της Δυτικής Ελλάδας και των Ιόνιων Νήσων ενώ από ιταλικής πλευράς την Περιφέρεια Puglia.

Ένα ειδικότερο πρόγραμμα για τη χρηματοδότηση της διασυνοριακής συνεργασίας που

¹¹⁵ Βλ. A.Smith, « *L' Europe politique au miroir du local*», l' Harmattan, 1996, σελ. 198, αναφέρει χαρακτηριστικά: «Il y a des sommes considérables en jeu. Quand on met sur la table un gros tas de dollars, je ne suis pas convaincu que ce soit la meilleure façon de rendre les gens intelligents. C est à dire la première préoccupation naturelle, spontanée, consiste à dire : il faut qu' on essaye de s' organiser pour manger l argent. Ce n est pas forcément très efficace en termes d' aides au local à avoir des stratégies a moyen terme. On invite plus, a mon avis, les positions de consommation budgétaire que les positions de autonomisation et de réflexion stratégique qui sont quand même importantes dans les pays défavorisés».

¹¹⁶ B. Duyperon: «*Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l euronégion Méditerranéenne*», Thèse de Doctorat, Université Strasbourg III – Robert Schuman, 2005, σελ. 263.

¹¹⁷ N.Hinfray: «*Les espaces transfrontaliers, nouveaux territoires de projet, nouveaux pôles de développement au sein d' une Europe polycentrique?*», Thèse de Doctorat, Université François-Rabelais de Tours, 2010 , σελ. 83.

εντασσόταν στο Interreg III είναι το πρόγραμμα ESPON¹¹⁸ (**Δίκτυο Παρατήρησης Ευρωπαϊκού Χωρικού Σχεδιασμού**) με υπεύθυνο συντονιστικό κράτος-μέλος το Λουξεμβούργο. Τα κράτη-μέλη επεξεργάστηκαν ένα κοινό πλαίσιο με το όνομα: «The ESPON 2006 Programme - Research on the Spatial Development of an enlarging European Union». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το υιοθέτησε στις 3 Ιουνίου 2002. Με το πρόγραμμα αυτό τα κράτη-μέλη έχουν στη διάθεσή τους μελέτες για τις μεγαλύτερες χωρικές ανισότητες και την έντασή τους, διάφορους χωρικούς δείκτες και βάσεις δεδομένων προκειμένου να αναλάβουν κατάλληλες δράσεις για έναν ισορροπημένο διευρυμένο ευρωπαϊκό χώρο και να συντονίσουν ανάλογα τις τομεακές πολιτικές με χωρική διάσταση.

Ιδιαίτερα σημαντικό για τη διασυνοριακή συνεργασία υπήρξε και το πρόγραμμα Phare (βλ. Κανονισμό 3906/89 του Συμβουλίου της 18^{ης} Δεκεμβρίου 1989, ο οποίος έχει τροποποιηθεί πλειστάκις έκτοτε¹¹⁹), το οποίο απευθυνόταν σε χώρες της κεντρικής και της ανατολικής Ευρώπης που ήταν υποψήφιες προς ένταξη. Η οικονομική βοήθεια που προερχόταν από το πρόγραμμα αυτό είχε τη μορφή επιδοτήσεων παρά δανείων. Χορηγούνταν είτε αυτόνομα από την Ευρωπαϊκή Ένωση είτε με συγχρηματοδότηση των κρατών-μελών, της ευρωπαϊκής τράπεζας επενδύσεων, τρίτων κρατών ή άλλων οργανισμών των ωφελούμενων κρατών. Από το πρόγραμμα αυτό έχουν χρηματοδοτηθεί προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ τοπικών Αρχών κρατών-μελών και αντίστοιχων Αρχών τρίτων κρατών. Το Phare έπαυσε να υπάρχει ως πρόγραμμα στις 31 Δεκεμβρίου 2006.

Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά στο νυν ισχύοντα Κανονισμό 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το ΕΤΠΑ, ο οποίος στο άρθρο 2 ορίζει ότι το ΕΤΠΑ συνεισφέρει στη χρηματοδότηση της στήριξης που στοχεύει στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και χωρικής συνοχής **με τη μείωση των κύριων περιφερειακών ανισορροπιών στην Ένωση** μέσω της στήριξης της βιώσιμης αναπτυξιακής και διαρθρωτικής προσαρμογής των περιφερειακών οικονομιών, συμπεριλαμβανομένης της μετατροπής των βιομηχανικών περιφερειών που βρίσκονται σε παρακμή και των περιφερειών των οποίων η ανάπτυξη καθυστερεί.

¹¹⁸ Βλ. www.espon.public.lu, τελευταία επίσκεψη 23-9-2016

¹¹⁹ Βλ. τροποποιητικούς κανονισμούς n° 2698/90, n° 3800/91, 2334/92, 1764/93, 1366/95, 463/96, 753/96, 1266/1999, 2666/2000, 2500/2001, 807/2003, 769/2004, 2257/2004.

24. Συμβούλιο της Ευρώπης και Ευρωπαϊκή Ένωση – παράλληλες εργασίες για την επίτευξη του ίδιου στόχου.

Είναι γεγονός ότι και οι δύο διεθνείς οργανισμοί έχουν τον ίδιο στόχο σε ό,τι αφορά τη διασυνοριακή συνεργασία και την αντιμετώπιζούν ως μέσο για την οικοδόμηση μιας σταθερής και ενωμένης Ευρώπης. Οι Ευρωπαϊκές περιφέρειες και, γενικότερα, τα νομικά πρόσωπα της διασυνοριακής συνεργασίας είναι στο πεδίο «ενδιαφέροντος» και των δύο οργανισμών αλλά η προσέγγιση είναι διαφορετική. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι περισσότερο προσανατολισμένη στην οικονομική βοήθεια ενώ το Συμβούλιο της Ευρώπης επεξεργάζεται και προτείνει νομικές λύσεις για την προώθηση της συνεργασίας αυτής.¹²⁰

Τα δύο βασικά υποδείγματα που προτείνουν το Συμβούλιο της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. παρ 18) και ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (βλ. παρ 33), αντίστοιχα¹²¹, παρουσιάζουν ομοιότητες. Δίνουν και οι δύο έμφαση στη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών παραγόντων, παραπέμπουν εξίσου στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους της έδρας για τη ρύθμιση των ειδικότερων ζητημάτων, προτάσσουν τη διασυνοριακή συνεργασία (cooperation transfrontaliere) έναντι της διαπεριφερειακής συνεργασίας (cooperation interregionale). Προβλέπουν, επίσης, και οι δύο όργανα που δεν είναι υποχρεωτικά. Ομοίως, οι δύο οργανισμοί δεν δύνανται, σύμφωνα με τις ιδρυτικές τους διατάξεις, να εξοπλιστούν με αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας, όχι μόνο με τις αρμοδιότητες που άπτονται του πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας όπως ιδίως η απονομή δικαιοσύνης, η άσκηση εξωτερικής πολιτικής, η φορολογική επιβολή και οι αστυνομικές διαταγές, αλλά ακόμη και με αρμοδιότητες έκδοσης εν γένει κανονιστικών πράξεων σε οποιοδήποτε τομέα. Από την πρόβλεψη αυτή φαίνεται ότι οι δύο θεσμοί είναι περισσότερο λειτουργικά προσανατολισμένοι προς το ιδιωτικό δίκαιο παρά το γεγονός ότι οι ιδρυτικές τους διατάξεις δεν κάνουν σχετική αναφορά, αλλά αντιθέτως καταλείπουν στην ευχέρεια των κρατών τη δυνατότητα της επιλογής της νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου. Ωστόσο, οι οργανισμοί με νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου, και ειδικότερα όσοι έχουν εδαφικό χαρακτήρα, δηλαδή οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, εκ της φύσεώς τους, ασκούν δημόσια εξουσία εκδίδοντας κανονιστικές

¹²⁰ Βλ. R.Colavitti : «*Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet*», Thèse de Doctorat, Aix-Marseille Université, 2012, σελ.142 επ. και ειδικά την αναφορά του στον M. Casteigts, «cadre juridique et enjeux politiques du financement de la coopération transfrontalière en Europe» in Y. Lejeune dir., *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d' Etats distincts: les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit des relations et de la coopération transfrontalières, 2005, σελ, 165, όπου αναφέρεται σχετικά: «Le dispositif de soutien et d'accompagnement de la coopération transfrontalière en Europe est marqué par une situation paradoxale qui affecte sa cohérence: ses instruments financiers sont mis en place par l' Union Européenne au titre de l' initiative INTERREG mais son cadre juridique est fixé par la convention-cadre de Madrid, négociée sous l' égide du Conseil de l' Europe. [...] Nul ne conteste les nombreux inconvénients de cet écartèlement entre une logique juridique qui cherche sa légitimité à Strasbourg et une logique financière qui la trouve à Bruxelles».

¹²¹ Βλ. Κεφ Α, Μέρος II Ενότητα Β παρ.33 και Κεφ Α, Μέρος II, Ενότητα Α παρ.18 της παρούσας μελέτης

πράξεις για ζητήματα που αφορούν στην αποστολή-ειδικό σκοπό που τους έχει ανατεθεί.

Η βασική διαφορά των δυο θεσμών είναι ότι η Ευρωπεριφέρεια είναι θεσμός του κλασικού διεθνούς δικαίου και εντάσσεται σε αυτό, ενώ ο Ε.Ο.Ε.Σ. είναι θεσμός του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περαιτέρω, ο Ε.Ο.Ε.Σ. απευθύνεται και σε τρίτα κράτη μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ η Ευρωπεριφέρεια αφορά μόνο τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και δεν εκτείνεται σε μη μέλη του διεθνούς οργανισμού. Διαφέρουν, ωστόσο, και ως προς τους στόχους που έχουν θέσει. Το πρωτόκολλο σχετικά με την Ευρωπεριφέρεια αποσκοπεί – με αμφίβολη αποτελεσματικότητα δεδομένων των συχνών παραπομπών στο δίκαιο του κράτους της έδρας - στη θέσπιση ομοιογενών κανόνων ουσιαστικού δικαίου που θα ενσωματωθούν στα κράτη-μέλη και θα συνιστούν το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας. Ο Ε.Ο.Ε.Σ. αρκείται απλά σε μια ευρεία παραπομπή στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου χωρίς να φιλοδοξεί να καλύψει το κενό ουσιαστικού δικαίου, που ενδεχομένως υπάρχει στα κράτη-μέλη στο πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας. Από την άλλη, ο θεσμός της Ευρωπεριφέρειας συμπυκνώνει την πρακτική εμπειρία πολλών ετών λειτουργίας και τη μεταφέρει και σε κράτη που δεν έχουν αναπτύξει αρκετά τη διασυνοριακή συνεργασία, χωρίς αυτό βέβαια να υποβαθμίζει τη σημασία του Ε.Ο.Ε.Σ. Πλην των παραπάνω οι δυο θεσμοί διαφοροποιούνται και ως προς το χρόνο ο οποίος απαιτείται για να αρχίσουν να παράγουν έννομα αποτελέσματα. Ειδικότερα, η Ευρωπεριφέρεια, ως θεσμός του συμβατικού διεθνούς δικαίου, προϋποθέτει (νομοθετική) κύρωση του σχετικού πρωτοκόλλου (τρίτου πρόσθετου πρωτοκόλλου) από τα ενδιαφερόμενα προκειμένου να λειτουργήσει ενώ αντίθετα ο ΕΟΕΣ, ως θεσμός του ενωσιακού δικαίου και μάλιστα εισηγμένος με κανονισμό, μπορεί να τεθεί σε λειτουργία πολύ πιο άμεσα.

Έχει επίσης σημασία να σημειωθεί ότι ορισμένες από τις Ευρωπεριφέρειες, οι οποίες λειτουργούσαν *de facto* σε διάφορες συνοριακές ζώνες ευρωπαϊκών κρατών, μετά τη θεσμοθέτηση του Ε.Ο.Ε.Σ. προέβησαν στις απαραίτητες ενέργειες ώστε να αποκτήσουν τη νομική μορφή του δεύτερου και με αυτό τον τρόπο, να αποκτήσουν υπόσταση στο νομικό κόσμο, δεδομένου ότι ουσιαστικά έως το 2009 δεν είχε θεσπιστεί ο θεσμός της Ευρωπεριφέρειας.

Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η Euroregion Alpes-Mediterranee η οποία λειτουργεί από το 2006 στα γαλλοϊταλικά σύνορα και περιλαμβάνει τις περιφέρειες Liguria, Piemonte και Valle d' Aosta από την πλευρά της Ιταλίας και Rhone-Alpes και Provence-Alpes-Cote d' Azur από την πλευρά της Γαλλίας. Από το 2007 έχει τη νομική μορφή του Ε.Ο.Ε.Σ.¹²².

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί και ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό που διαφοροποιεί τους

¹²² Βλ. <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu>, τελευταία επίσκεψη 20-9-2015

δύο θεσμούς. Η Ευρωπεριφέρεια, ως θεσμός του κλασικού διεθνούς δικαίου, αποτελεί προϊόν απευθείας διαπραγματεύσεων μεταξύ κυρίαρχων κρατών, τα οποία διαμορφώνουν τη λειτουργία της ανάλογα με τα συμφέροντά τους και τις δικές τους ανάγκες και όχι τις αντίστοιχες των τοπικών και περιφερειακών κοινωνιών. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, με το θεσμό της Ευρωπεριφέρειας, καλείται να λάβει υπόψη και να συγκεράσει τις απόψεις κυρίαρχων κρατικών οντοτήτων που συχνά δεν είναι συμπορευόμενες αλλά αντιπαρατιθέμενες. Αντίθετα, ο Ε.Ο.Ε.Σ. δεν αποτελεί αντικείμενο τέτοιων διαπραγματεύσεων, αλλά, δεδομένου ότι θεσπίστηκε με κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, έχει περιεχόμενο διαμορφωμένο από τα όργανα μιας έννομης τάξης διαφορετικής της εθνικής και λαμβάνει ενδεχομένως περισσότερο υπόψη τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και λιγότερο τα κράτη.

Εν κατακλείδει, είναι εύλογο το ερώτημα σχετικά με την αναγκαιότητα της συνύπαρξης των δυο θεσμών στην Ευρώπη δεδομένου ότι κατά βάση έχουν το ίδιο αντικείμενο και **κάνουν ευρείες παραπομπές στο δίκαιο του κράτους της έδρας**, ενώ, εξάλλου, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης έχουν στη διάθεσή τους νομικά εργαλεία προερχόμενα είτε από το εθνικό δίκαιο είτε από επιμέρους διακρατικές συμβάσεις (κάλυψης) ερειδόμενες στη σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης. Οι ενδιαφερόμενοι οργανισμοί είναι πάντως αυτοί που θα εκτιμήσουν, κατά περίπτωση, τα πλεονεκτήματα και τους κινδύνους που συνεπάγεται η συμμετοχή τους στον ένα ή στον άλλο τύπο διασυνοριακού σχηματισμού, με την επιφύλαξη πάντοτε της κρατικής εποπτείας επί των αποφάσεών τους.

25. Lobbying εκτός του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης από οργανισμούς που εργάζονται για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Τα προαναφερθέντα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι τα μόνα που εργάζονται στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Ένας οργανισμός που παρουσιάζει σημαντική δράση στον εν λόγω τομέα και αξίζει να σημειωθεί είναι η Mission Operationnelle Transfrontaliere¹²³ (M.O.T.). Αρχικά, το 1997, δημιουργήθηκε και λειτούργησε ως διϋπουργικό όργανο του γαλλικού κράτους περιοριζόμενο μόνο στη διασυνοριακή συνεργασία γύρω από τα γαλλικά σύνορα. Εν συνεχεία, όμως, μετασηματίστηκε σε ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος οργανισμό στο αντικείμενο αυτό, σε ό,τι αφορά ειδικά το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Συγκεκριμένα, το 1997 η Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement

¹²³ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php>, τελευταία επίσκεψη 27-9-2016

du Territoire δημιούργησε την **M.O.T.** με σκοπό την προώθηση της συνεργασίας των γαλλικών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πλησίον των συνόρων με τους αντιστοίχους τους των όμορων κρατών καθώς και με επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη συνοριακή ζώνη για την υλοποίηση προγραμμάτων που θα διευκολύνουν την καθημερινότητα των τοπικών πληθυσμών εκατέρωθεν των συνόρων.

Μετά την πάροδο δέκα ετών και συγκεκριμένα στις 8 Νοεμβρίου 2007, η M.O.T., η Eixo Atlantico (δίκτυο συνοριακών πόλεων της Βόρειας Πορτογαλίας και της αυτόνομης κοινότητας της Γαλικίας στην Ισπανία) και η City Twins (δίκτυο αδελφοποιημένων πόλεων της Γερμανίας, της Πολωνίας, της Εσθονίας, της Λεττονίας, της Σουηδίας, της Φινλανδίας και της Ρωσίας, το οποίο έχει χρηματοδοτηθεί από το πρόγραμμα INTERREG III C) υπέγραψαν στη Λίλλη της Γαλλίας μια σύμβαση συνεργασίας για τη σύσταση ενός ευρωπαϊκού δικτύου διασυνοριακών τοπικών αρχών υπό το όνομα **EuroMOT**. Σε ό,τι αφορά περαιτέρω το επίπεδο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, κατά την ίδια ημερομηνία υπεγράφη αντίστοιχη σύμβαση συνεργασίας ανάμεσα στην M.O.T. και την A.E.B.R. (Association of European Border Regions). Η συμβολή της M.O.T. και ακολούθως της EuroMOT είναι σημαντική στον τομέα της ανταλλαγής πρακτικών, τεχνογνωσίας σχετικής με την υλοποίηση διασυνοριακών προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων ή μη από την Ε.Ε., νομικής υποστήριξης και έρευνας, εκπαίδευσης των εργαζόμενων στους κείμενους επί των συνόρων οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθώς και στους διασυνοριακούς οργανισμούς όπως ο Ε.Ο.Ε.Σ., η Ευρωπεριφέρεια κ.λπ.

26. Ελληνικό δημόσιο δίκαιο και οργανωμένες μορφές διασυνοριακής συνεργασίας γύρω από τα ελληνικά σύνορα.

Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006 ΦΕΚ Α 114) δίνει τη δυνατότητα στους δήμους και στις κοινότητες, στο πλαίσιο των αδελφοποιήσεων, να συνάπτουν συμβάσεις με αλλοδαπούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΟΤΑ, με τους οποίους έχουν αδελφοποιηθεί, υπό την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας¹²⁴. Ειδικότερα, οι δήμοι δύνανται να συνιστούν ενώσεις δημοσίου συμφέροντος ορισμένης χρονικής διάρκειας με σκοπό την από κοινού πραγματοποίηση δραστηριοτήτων που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση προγραμμάτων διαπεριφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας των Ο.Τ.Α. κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι οργανισμοί αυτοί των κρατών-μελών της Ε.Ε. μπορούν να συμμετέχουν στις ανωτέρω ενώσεις δημοσίου

¹²⁴ Βλ. σχετ. το άρθρο 221 του εν λόγω κώδικα όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 22 του ν. 3613/2007 (ΦΕΚ Α 263). Οι συμβάσεις αυτές καταρτίζονται ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής της παρ. 3 του άρθρου 219 του ίδιου κώδικα.

συμφέροντος, που συνιστώνται για ορισμένο χρόνο, για την άσκηση δραστηριοτήτων που συμβάλλουν στην προαγωγή και πραγματοποίηση συνδυασμένων πολιτικών κοινωνικής και αστικής ανάπτυξης.

Περαιτέρω, προβλέπεται η δυνατότητα των εν λόγω οργανισμών αλλά και των οργανισμών δημοσίου δικαίου, του δεύτερου εδαφίου της παρ. 9 του άρθρου 1 της Οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004, «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών»¹²⁵, να συμμετάσχουν στον προαναφερόμενο Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας, "Ε.Ο.Ε.Σ.", σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλωστε, κατά τα προεκτεθέντα, υπάρχει η δυνατότητα να είναι συμβαλλόμενο μέρος στον Ε.Ο.Ε.Σ. και το ίδιο το κράτος αλλά και οι περιφέρειες. Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων δίνει τη δυνατότητα σε υφιστάμενες ενώσεις φορέων, δίκτυα πόλεων και άλλες μορφές συνεργασίας με οποιαδήποτε νομική προσωπικότητα και αν λειτουργούν, που επιδιώκουν σκοπούς συναφείς με αυτούς του Ε.Ο.Ε.Σ. και έχουν την καταστατική τους έδρα στην Ελλάδα, να μετατραπούν σε Ε.Ο.Ε.Σ., μετά από απόφαση του οργάνου Διοίκησής τους και έγκριση του Υπουργού Εσωτερικών κατά τα ανωτέρω οριζόμενα, εφόσον προσαρμόσουν το καταστατικό τους προς τις ρυθμίσεις των εφαρμοστέων Κανονισμών της Ε.Ε.

Ακολούθως, σε ό,τι αφορά ειδικότερα το επίπεδο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ο ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α 87) ρητά αναγνωρίζει στις Περιφέρειες το δικαίωμα να συνεργάζονται με ομολόγους τους οργανισμούς καθώς και με λοιπούς φορείς της αλλοδαπής, στο πλαίσιο πάντοτε των αρμοδιοτήτων τους και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, καθώς και να συνάπτουν συμφωνίες ή να συστήνουν δίκτυα για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής τους. Η συνεργασία αυτού του είδους τοποθετείται σε δυο επίπεδα: α) σε διεθνές επίπεδο και β) σε ευρωπαϊκό. Στο διεθνές επίπεδο επιτυγχάνεται με τη συμμετοχή τους σε δίκτυα κρατικών, περιφερειακών και τοπικών Αρχών και σε λοιπούς διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς, στο ευρωπαϊκό, όμως, με τη συμμετοχή τους σε δίκτυα, προγράμματα, δράσεις και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συμβουλίου της Ευρώπης και σε λοιπούς ευρωπαϊκούς οργανισμούς¹²⁶. Οι περιφέρειες μπορούν, όπως και οι οργανισμοί της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, να

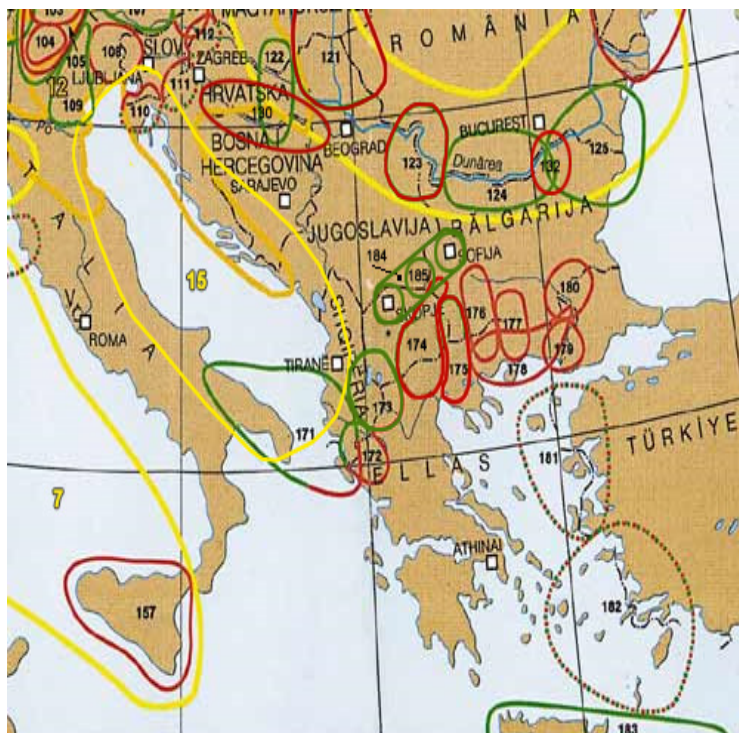
¹²⁵ Πρόκειται για τις αναθέτουσες αρχές των δημόσιων συμβάσεων, στις οποίες, πλην του ίδιου του κράτους και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, περιλαμβάνονται οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου. Ως τέτοιοι, δε, νοούνται όσοι έχουν συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στο βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα, έχουν νομική προσωπικότητα και η δραστηριότητά τους χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος, τις Αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ή η διαχείριση των οποίων υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς, ή των οποίων περισσότερο από το ήμισυ των μελών του διοικητικού, του διευθυντικού ή του εποπτικού συμβουλίου τους, διορίζεται από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

¹²⁶ Βλ. σχετ. τα οριζόμενα στο άρθρο 203 του ν. 3852/2010.

συμμετέχουν σε Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας (Ε.Ο.Ε.Σ.), σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο εθνικό και κοινοτικό δίκαιο και με τις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 3613/2007 (ΦΕΚ 263 Α).

Στην ελληνική έννομη τάξη δεν έχει σημειωθεί κάποια ιδιαίτερη εξέλιξη στον τομέα αυτό. Ορισμένα διασυνοριακά σχήματα προϋπήρχαν των νομικών διατάξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης και λειτουργούσαν de facto, χωρίς προηγούμενη «εξουσιοδότηση» του κράτους με τυπικό νόμο του εσωτερικού δικαίου ή μέσω διακρατικής συμφωνίας με τα όμορα κράτη από τα οποία προέρχονταν οι αντισυμβαλλόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τους οργανισμούς της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμους), ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, πέρα από το σχηματισμό των Ε.Ο.Ε.Σ., προβλέπει τη δυνατότητα «εξωτερικής δράσης» τους σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την έννοια ότι επιτρέπει τη δημιουργία ενώσεων δημόσιου συμφέροντος με συμμετοχή ελληνικών τοπικών οργανισμών, αλλά και αντίστοιχων από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τη διατύπωση αυτή της διάταξης και εξ αντιδιαστολής φαίνεται καταρχήν να αποκλείεται η συμμετοχή στις παραπάνω ενώσεις και τοπικών οργανισμών από κράτη μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γεγονός που έχει ιδιαίτερη σημασία για την περίπτωση της Ελλάδας η οποία γειτνιάζει με κράτη μη μέλη. Δεν διευκρινίζεται πάντως η νομική μορφή αυτών των ενώσεων δημόσιου συμφέροντος. Θα μπορούσε να υποτεθεί ότι πρόκειται για ένα είδος συνδέσμου δήμων ευρωπαϊκού χαρακτήρα. Παρά την προαναφερθείσα διάταξη που προβλέπει τη μετατροπή των ήδη υπάρχοντων σχημάτων τοπικού και περιφερειακού επιπέδου σε Ε.Ο.Ε.Σ., δεν έχει ακόμα καταγραφεί τέτοια εξέλιξη. Ωστόσο, η διάταξη αυτή, όπως προκύπτει από τη διατύπωσή της, δεν δημιουργεί στα υπάρχοντα σχήματα υποχρέωση μετατροπής, αλλά τους καταλείπει διακριτική ευχέρεια.

27. Διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα βόρεια σύνορα της Ελλάδας.



Ο χάρτης από το site της AEBR απεικονίζει Ευρωπαϊκές περιφέρειες γύρω από τα ελληνικά σύνορα.

Το νομικό πλαίσιο για τη συγκεκριμένη συνοριακή ζώνη στα βόρεια, η οποία περιλαμβάνει τα κράτη της Αλβανίας, της FYROM, της Βουλγαρίας και της Τουρκίας, δεν είναι αρκετά ανεπτυγμένο. Η Ελλάδα δεν έχει υπογράψει ιδιαίτερες διακρατικές συμφωνίες με τις εν λόγω χώρες, μέσω των οποίων συμφωνιών να χορηγεί στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης την ειδική αρμοδιότητα σύναψης συμβάσεων και συνεργασίας με τους ομολόγους τους των παραπάνω κρατών, ούτε τη σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης και τα συμπληρωματικά της πρωτόκολλα. Μόνη δυνατότητα συνεργασίας δίνει το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο με τον Ε.Ο.Ε.Σ. Περαιτέρω, ως νομική βάση μπορεί να χρησιμοποιηθούν και οι αντίστοιχες διατάξεις του εσωτερικού δικαίου των κρατών, στο βαθμό που δίνουν τέτοια δυνατότητα συνεργασίας. Ωστόσο, η συνεργασία αυτή και οι όποιοι διασυνοριακοί σχηματισμοί αναδειχθούν θα αναγνωρίζονται μεν στις εσωτερικές έννομες τάξεις ως φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, εφόσον, βάσει των σχετικών διατάξεων, αποκτούν νομική προσωπικότητα, αλλά δεν θα έχουν υπόσταση σε επίπεδο ευρωπαϊκού ή διεθνούς δικαίου.

Ειδικότερα, στην αλβανική έννομη τάξη η αυτοδιοίκηση θεσμοθετείται σε δύο επίπεδα, της τοπικής και της περιφερειακής αντίστοιχα. Η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει τις κοινότητες (communes) και τους δήμους (municipalities) και η περιφερειακή αυτοδιοίκηση τις περιφέρειες (regions). **Οι πιο πάνω οργανισμοί δύνανται να συνεργάζονται με**

ομόλογους οργανισμούς άλλων κρατών και να εκπροσωπούνται σε διεθνείς οργανισμούς των οποίων τα μέλη είναι αντίστοιχοι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης διάφορων κρατών¹²⁷.

Σε ό,τι αφορά τη FYROM, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία¹²⁸ υπάρχει ένα μόνο επίπεδο αυτοδιοίκησης, αυτό της τοπικής και συγκεκριμένα οι δήμοι (municipalities). Αξίζει να σημειωθεί ότι η Γιουγκοσλαβία, από τη διάλυση της οποίας προήλθε το κράτος της FYROM, είχε ένα εξαιρετικά προοδευτικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Την περίοδο από το 1974 έως το 1991, το κράτος της Γιουγκοσλαβίας παρείχε στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ένα πλήθος αρμοδιοτήτων και μάλιστα σε πολύ σημαντικά ζητήματα όπως η εθνική άμυνα και η ρύθμιση οικονομικών ζητημάτων σε σημείο που θα μπορούσε να γίνει λόγος για οικονομική αυτονομία. Θεωρείται μάλιστα ότι το πείραμα της Γιουγκοσλαβίας στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν μοναδικό σε όλο τον κόσμο.¹²⁹ Η νομοθεσία της FYROM που αφορά στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (municipalities) δεν περιλαμβάνει διατάξεις οι οποίες να τους παρέχουν υπό προϋποθέσεις αρμοδιότητα δράσης εκτός των εθνικών συνόρων και ειδικότερα αρμοδιότητες συνεργασίας με ομόλογες τοπικές αρχές όμορων κρατών. Εντούτοις, όπως εκτίθεται παρακάτω, δήμοι της FYROM συμμετέχουν de facto σε διασυνοριακό σχηματισμό με την Ελλάδα και τη Βουλγαρία.

Ακολούθως, στην περίπτωση της Τουρκίας οι θεσμοί της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης κατά το εσωτερικό δίκαιο¹³⁰ είναι οι Ειδικές Επαρχιακές Διοικήσεις (Special Provincial Administrations), οι δήμοι (municipalities) και οι κοινοτικές διοικήσεις (village administrations). Σε ό,τι αφορά τη διασυνοριακή συνεργασία προβλέπεται ότι οι Ειδικές Επαρχιακές Διοικήσεις **είναι αρμόδιες να αποφασίζουν για τη συνεργασία τους με αντίστοιχες αλλοδαπές τοπικές διοικήσεις και ενώσεις τοπικών διοικήσεων.**

Τέλος, σε ό,τι αφορά τη Βουλγαρία, εκτός των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου, σε κάθε περίπτωση νομική βάση της διασυνοριακής συνεργασίας με τους Οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης του εν λόγω κράτους, αποτελεί το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην εθνική έννομη τάξη της Βουλγαρίας θεσμοθετείται αυτοδιοίκηση σε ένα μόνο επίπεδο, αυτό της τοπικής, η οποία συγκροτείται από τους δήμους (municipalities), ενώ η περιφέρεια είναι θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης του νομικού προσώπου του κράτους

¹²⁷ Βλ. τον ν. 8652/31-7-2000 της Αλβανικής Δημοκρατίας και ειδικότερα το άρθρο 8 κεφάλαιο V

¹²⁸ Βλ. Νόμος σχετικός με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Τεύχος 52/1995 της Εφημερίδας της Κυβέρνησης της FYROM.

¹²⁹ Βλ. τη μελέτη του Δρ. Π. Καρκατσούλη: «Local self-government reforms as an ambivalent means for peace and social inclusion: The case of former Yugoslav Republic of Macedonia "FYROM"», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, 2010, η οποία έχει δημοσιευτεί στην ιστοσελίδα του Institute for Regulatory Policy Research, 2013, http://www.inerp.gr/images/Karkatsoulis_FYROM.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016, σελ. 7-9

¹³⁰ Βλ. το ν. 5393/3-7-2005 της Δημοκρατίας της Τουρκίας, Πράξη 5302/22-2-2005, τμήμα 2, άρθρο 10.

και όχι της αυτοδιοίκησης. Η σχετική νομοθεσία¹³¹ προβλέπει ότι το δημοτικό συμβούλιο λαμβάνει αποφάσεις για τη συμμετοχή του δήμου σε ενώσεις τοπικών Αρχών άλλων κρατών και υποδεικνύει τους εκπροσώπους του στις ενώσεις αυτού του είδους. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθεί τη διασυνοριακή συνεργασία σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στη συγκεκριμένη συνοριακή ζώνη, παρά το γεγονός ότι τα πιο πάνω κράτη δεν είναι μέλη της και τούτο διότι την αντιμετωπίζει ως ένα μέσο προετοιμασίας τους για μια μελλοντική ένταξη¹³².

28. Τα διασυνοριακά σχήματα που καταγράφονται στη βόρεια ελληνική συνοριακή ζώνη και παρουσιάζουν σχετική δραστηριότητα.

α) *Η Ευρωπεριφέρεια Νέστος – Μέστα*¹³³.

Η Ευρωπεριφέρεια αυτή έχει δύο συμβαλλόμενα μέρη: από την ελληνική πλευρά τη Συνοριακή Ένωση του Ποταμού Νέστου (Nestos River) και από τη βουλγαρική πλευρά τη Συνοριακή Ένωση Mesta River. Η Συνοριακή Ένωση του Ποταμού Νέστου δημιουργήθηκε επίσημα στις 27 Ιουνίου 1997 όταν 24 αντιπρόσωποι διάφορων τοπικών Αρχών και ενώσεων συναντήθηκαν στη Δράμα και υπέγραψαν τον Καταστατικό Χάρτη της Ένωσης.

Γεωγραφικά εκτείνεται στο Νομό Δράμας και σε ένα τμήμα της κοιλάδας των Φιλιππων και περιλαμβάνει οχτώ δήμους: Δράμα, Κάτω Νευροκόπι, Προσοτσάνη, Δοξάτο, Παρανέστι, Καλαμπάκι, Νικηφόρος και Σιταγοί. Σε παράλληλο χρόνο, συστάθηκε η Ένωση Mesta River στη βουλγαρική πλευρά. Καλύπτει μια έκταση 3.151 χμ. στη νοτιοδυτική Βουλγαρία, δηλαδή 2,9% της επιφάνειας της χώρας. Περιλαμβάνει επίσης οχτώ δήμους: Μπάνσκο (Bansko), Μπελίτσα (Belitsa), (Γερμαν) German, (Άνω Νευροκόπι) Gotse Delchev, (Ράζλογκ) Razlog, (Σατόβτσα) Satovcha, (Χατζιντίμοβο) Hadjidimovo και (Γιακορούντα) Yakorouda. Η Σόφια βρίσκεται σε απόσταση περίπου 150 χμ. από τα όρια της Ευρωπεριφέρειας. Ο πληθυσμός στην ελληνική πλευρά είναι μικρότερος από αυτόν στη βουλγαρική.

Οι δύο ενώσεις υπέγραψαν ένα πρωτόκολλο ίδρυσης της Ευρωπεριφέρειας το 1997. Νομικά έχει τη μορφή της μη κυβερνητικής οργάνωσης και στις δυο εμπλεκόμενες έννομες

¹³¹ Local self-government and Local administration Act της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, η οποία δημοσιεύτηκε στο τεύχος 77/17-9-1991 της Εφημερίδας της Κυβέρνησης και τροποποιήθηκε το 1995 και το 1996, βλ. τα τεύχη 24, 49 και 65/1995 και 90/1996 της Εφημερίδας της Κυβέρνησης, βλ. ειδικότερα το άρθρο 21 περ.15 του εν λόγω νομοθετήματος

¹³² Thessaloniki Agenda for Western Balcans, GAERC, 16 June 2003. Council conclusions.

¹³³ http://www.aebr.eu/files/filemanager_files/Regionen/N/Nestos-Mesta/Fact_sheet_Nesto-Mesta.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

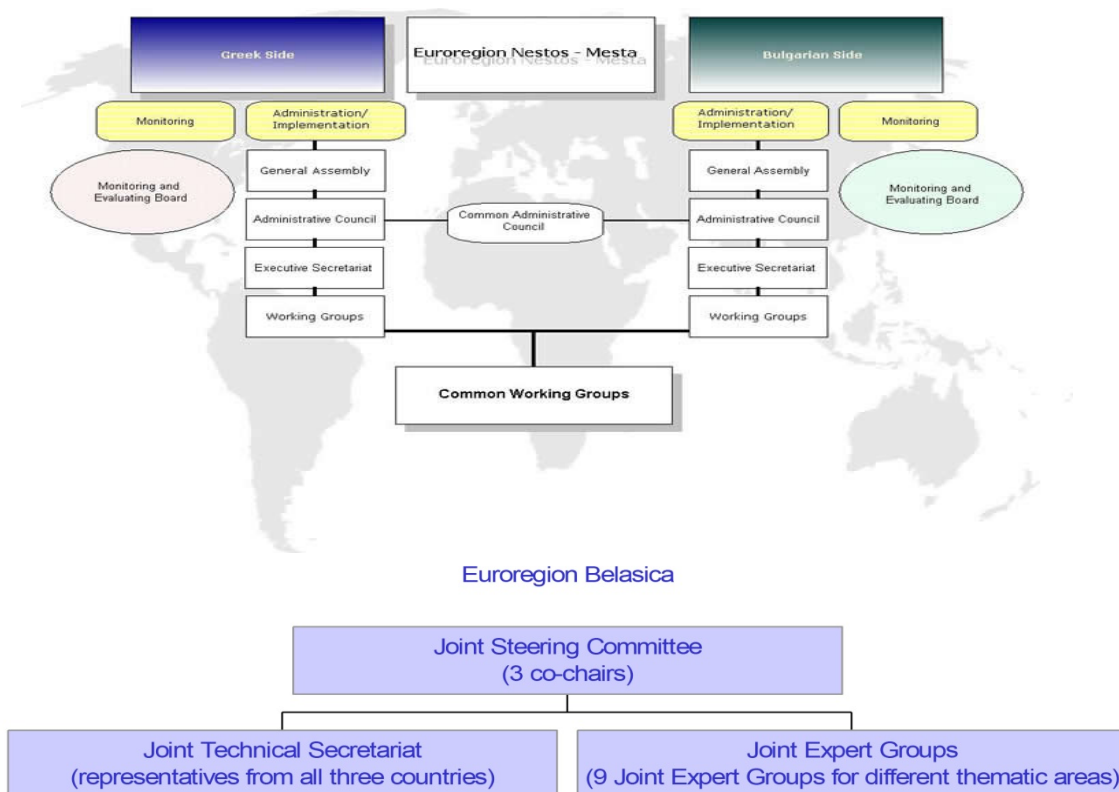
τάξεις. Ωστόσο, ο σκοπός και η φιλοδοξία του διασυνοριακού οργανισμού είναι να μετεξελιχθεί σε ΕΟΕΣ. Τα όργανά της Ευρωπεριφέρειας είναι τα εξής: i) μία ομάδα από υψηλόβαθμα στελέχη τοπικών και κρατικών Αρχών αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ομάδα αυτή δεν ασκεί πολιτική επιρροή στην Ευρωπεριφέρεια, αλλά ο ρόλος της είναι να αξιολογεί το έργο της, να επιβλέπει την τήρηση της εθνικής και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, να ελέγχει εάν τηρούνται οι αρχές και οι κανόνες της χρηματοδότησης του προγράμματος INTERREG, να ασκεί οικονομικό έλεγχο επί τη βάσει των πορισμάτων ελέγχου ανεξάρτητων ελεγκτών. ii) Η Γενική Συνέλευση, η οποία είναι χωριστή για κάθε πλευρά και περιλαμβάνει εκπροσώπους από όλα τα μέρη που συμμετέχουν στις επιμέρους Ενώσεις. Είναι το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα και πολιτική δύναμη. iii) Ένα διοικητικό συμβούλιο για κάθε πλευρά και ένα κοινό διοικητικό συμβούλιο το καθήκον του οποίου είναι να εφαρμόζει τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί από τις Γενικές Συνελεύσεις. Πρόκειται για τα εκτελεστικά όργανα της Ευρωπεριφέρειας. Καθένα από τα επιμέρους διοικητικά συμβούλια αποτελείται από τον Πρόεδρο, δύο Αντιπροέδρους, έναν εκτελεστικό Γραμματέα και έναν υπεύθυνο για τα οικονομικά. Το κοινό διοικητικό συμβούλιο περιλαμβάνει τα όργανα των δύο επιμέρους. Καθορίζει τις προτεραιότητες, τους στόχους της Ευρωπεριφέρειας και τις μεθόδους επίτευξής τους. Οι δύο Πρόεδροι ασκούν από κοινού την προεδρία της Ευρωπεριφέρειας και την εκπροσωπούν σε διεθνές επίπεδο. iv) Εκτελεστική γραμματεία. Περιλαμβάνει τον εκτελεστικό γραμματέα και την ομάδα του, η οποία αποτελείται από ειδικούς και από βοηθητικό προσωπικό και εκτελεί την καθημερινή εργασία. v) Ομάδες εργασίας και κοινές ομάδες εργασίας. Σε κάθε πλευρά υπάρχουν έξι διαφορετικές ομάδες που αντιστοιχούν σε θεματικά πεδία τα οποία αφορούν πρακτικά ζητήματα και προβλήματα και υποστηρίζουν τη δραστηριότητα της Ευρωπεριφέρειας. Οι ομάδες εργασίας της κάθε πλευράς από κοινού συγκροτούν τις κοινές ομάδες εργασίας. Τα έξι θεματικά πεδία είναι τα εξής: 1) επικοινωνία, ανταλλαγή πληροφοριών και networking, 2) οικονομική συνεργασία, μεταφορές και υποδομές, 3) τουρισμός – διασκέδαση, 4) πολιτισμός και κοινωνία, 5) περιβάλλον και γεωργία, 6) μεταφορά τεχνολογίας. Το έργο των ομάδων εργασίας υποστηρίζεται από την εκτελεστική γραμματεία.

Το καλοκαίρι του 1998 η Ευρωπεριφέρεια έγινε επίσημο και πλήρες μέλος της Α.Ε.Β.Ρ. (Σύνδεσμος Παραμεθόριων Ευρωπαϊκών Περιφερειών) και το φθινόπωρο του 1998 εκπρόσωπός της εκλέχθηκε στην εκτελεστική επιτροπή της Α.Ε.Β.Ρ. Η Ευρωπεριφέρεια έχει προχωρήσει σε μια σειρά από δραστηριότητες στη συνοριακή ζώνη. Μέχρι την ένταξη της Βουλγαρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, από βουλγαρικής πλευράς ένα μέρος της χρηματοδότησης καλυπτόταν από το πρόγραμμα Phare ενώ, από ελληνικής πλευράς, γινόταν χρήση του προγράμματος INTERREG. Η Ευρωπεριφέρεια έχει να παρουσιάσει

δραστηριότητα στηριζόμενη όχι μόνο στην οικονομική αλλά και στην πραγματική συνεργασία των δυο πλευρών. Για παράδειγμα, στα πλαίσια ενός έργου ενταγμένου στο INTERREG για την κατάρτιση στελεχών τοπικής αυτοδιοίκησης, υπάλληλοι από διάφορους φορείς της Βουλγαρίας φιλοξενήθηκαν στην πόλη της Δράμας και εργάστηκαν στην αυτοδιοίκηση, με στόχο να αποκτήσουν τεχνογνωσία, την οποία έπειτα θα μετέφεραν στη χώρας τους. Μία άλλη δραστηριότητα που πραγματοποιείται με πρωτοβουλία και έξοδα της Ευρωπεριοχής είναι η δημοσίευση μίας στήλης σε τοπική εφημερίδα του δήμου 70 Γκότσε Ντέλτσεφ, με στόχο την προώθηση της συνεργασίας και υπό τον τίτλο «Τρεις γλώσσες, δύο χώρες, μία περιοχή» ('Three languages, two countries, one land')¹³⁴.

Οργανόγραμμα της Ευρωπεριφέρειας Νέστος – Μέστα από το site <http://euroregion.dragonsrider.co.uk>

β) Ευρωπεριφέρεια Μπελασικά (Belasica).



Ιδρύθηκε στις 24 Φεβρουαρίου 2003 στο Κιλκίς από τρεις μη κερδοσκοπικούς διασυνοριακούς οργανισμούς συνδεδεμένους με τοπικές Αρχές και κοινωνικούς εταίρους

¹³⁴ Βλ. Μ. Γεωργαλίδου: “Το θεσμικό πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας των Ο.Τ.Α: Ρόλος, δυνατότητες, αποτελέσματα. Η διασυνοριακή συνεργασία Ελλάδας – Βουλγαρίας (Μελέτη Ν.Α Σερρών και Δράμας)”, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα

http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/027/10171.pdf, τελευταία επίσκεψη 26-9-2016, σελ. 68-70

γύρω από τα κοινά σύνορα των τριών όμορων κρατών: της Ελλάδας, της FYROM και της Βουλγαρίας. Παρουσιάζει πολύ μικρή δραστηριότητα, ενδεχομένως λόγω της ιδιαιτερότητάς της ως Ευρωπαϊκής περιφέρειας αποτελούμενης από κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και από κράτος που δεν είναι μέλος (FYROM).

Από την ελληνική πλευρά συμμετέχει, η ΜΚΟ “Αριστοτέλης”¹³⁵, η οποία έχει αναγνωριστεί από το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών.

Η Οργάνωση περιλαμβάνει τους δήμους Κιλκίς, Γαλλικού, Χέρσου, Μουριών, το Εμπορικό Επιμελητήριο του Δήμου Κιλκίς, το Σύνδεσμο Βιομηχάνων Κιλκίς, τη Δημοτική Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης του Κιλκίς, τη Δημοτική Εταιρεία Τουριστικής και Πολιτιστικής Ανάπτυξης του Κιλκίς, μια εταιρεία Συμβούλων Επιχειρησιακής Ανάπτυξης, αλλά και την αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία «Ποσειδών». Στην τελευταία μετέχουν οι δήμοι Νεάπολης, Καλλιθέας, Χαλάστρας, Αξιού, Μηχανιώνας και το Επιμελητήριο μικρών βιομηχανικών μονάδων Θεσσαλονίκης.

Από την πλευρά της FYROM συμμετέχει η ΜΚΟ Evroregion Struma.

Αυτή περιλαμβάνει τους δήμους Στρώμνιτσα (Strumica), Νόβο Σέλο (Novo Selo), Βοσίλοβο (Bosilovo), Μουρτίνο (Murtino), Βασίλεβο (Vasilevo), Ράντοβις (Radovis), Βαλάντοβο (Valandovo), Κούκλις (Kuklis) καθώς και το Εμπορικό Επιμελητήριο της Στρώμνιτσα, το Ίδρυμα ανάπτυξης μικρών και μεσαίων Επιχειρήσεων – Περιφερειακό Κέντρο και η Μη Κυβερνητική Οργάνωση DENICA.

Από την πλευρά της Βουλγαρίας συμμετέχει η ΜΚΟ Struma.

Αυτή περιλαμβάνει τους δήμους Βλάγκοεβγκραντ (Blagoevgrad), Σαντάνσκι (Sandanski), (Πετρίτσι) Petric, Στρουμνιάνι (Strumjani), καθώς και την Εταιρεία Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Εμπορικό Επιμελητήριο, το Ίδρυμα Izgrevat Zvezdi, το

¹³⁵ Η οργάνωση “Αριστοτέλης” έχει τη μορφή αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας και έχει υπογράψει σύμφωνο συνεργασίας με όλους τους λοιπούς συμμετέχοντες φορείς. Με τη 30040/ΥΔ/ 347 Απόφαση του ΥΠ. ΟΙΚ. & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ εντάχθηκε στο πρόγραμμα Γειτνίασης Ελλάδα Π.Γ.Δ.Μ με τίτλο πράξης : **Ανάδειξη και προβολή Πολιτιστικών και Τουριστικών Πόρων** με επιλέξιμο προϋπολογισμό 200.000 ευρώ (Κοινοτική συμμετοχή να καλύπτει το 75% και κρατική συμμετοχή 25%). Το πρόγραμμα αφορά τη διαμόρφωση ενός κοινού τουριστικού προϊόντος για τους δήμους Κιλκίς, Γαλλικού, Χέρσου και Μουριών και το Διακρατικό Εταίρο (FYROM) που θα παρέχει ολοκληρωμένα και συστηματικά ενημέρωση σε όλες τις μορφές τουρισμού εναλλακτικής μορφής, προσελκύοντας επισκέπτες και τουρίστες και στις δύο πλευρές των συνόρων. Συμμετείχε επίσης στο πρόγραμμα “Άρτεμις” το οποίο χρηματοδοτήθηκε σε ποσοστό 75% από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σε ποσοστό 25% από ίδιους πόρους και ολοκληρώθηκε . Επρόκειτο για την υπόδειξη μιας δασικής περιοχής μέσα στο εύρος ενδιαφέροντός του, για την οποία εκπονήθηκε μια μελέτη αναφορικά με τη συχνότητα πυρκαγιών, τα αίτιά τους και τον τρόπο αντιμετώπισής τους, μια μελέτη Risk Management σχετικά με τα μέτρα πολιτικής προστασίας που έχουν λάβει οι αρμόδιοι φορείς της περιοχής, μια SWOT analysis, καθώς και ενέργειες προβολής, ενημέρωσης και δημοσιότητας.

Επιχειρηματικό Κέντρο BISS Blagovestie, την Περιφερειακή Ένωση Νεότητας, την Ένωση Μεταφορών, το Ίδρυμα Idei I Celi, το Κέντρο Επιχειρηματικών Πληροφοριών, την Οργάνωση KVZKACS Nadezda και τη Μη Κυβερνητική Οργάνωση South East.

Το άρθρο 4 του Καταστατικού της Ευρωπεριφέρειας ορίζει, συγκεκριμένα, ότι: Μέλη στη διασυνοριακή ευρωπεριφέρεια BELASICA έχουν δικαίωμα να είναι: Από τη FYROM : Ίδρυμα Euroregion Struma. Από την Ελλάδα: Αστική Μη-Κερδοσκοπική Εταιρεία Περιφερειακής και Διεθνούς Συνεργασίας “Αριστοτέλης”. Από τη Βουλγαρία: Περιφερειακή Ένωση STRUMA (RAS). Άλλα μέλη από την Ελλάδα και τη Βουλγαρία μπορούν να συμμετάσχουν στην Ευρωπεριφέρεια στη συνέχεια με την ομόφωνη απόφαση όλων των συμμετεχόντων μερών

Τα πεδία δραστηριότητας της συγκεκριμένης Ευρωπεριφέρειας είναι: 1) περιφερειακή ανάπτυξη, 2) οικονομική ανάπτυξη, 3) τουρισμός – ψυχαγωγία, 4) πολιτισμός και κοινωνία, 5) μεταφορά τεχνολογίας, 6) ενέργεια, 7) μεταφορές και υποδομές, 8) οικολογία και περιβάλλον, 9) διαχείριση απορριμμάτων, 10) γεωργία, 11) κοινωνική συνεργασία, 12) υπηρεσίες Υγείας, 13) επικοινωνία, 14) προστασία από καταστροφές και ζημιές, 15) εκπαίδευση και 16) κοινωνική ασφάλιση. Στην Ελλάδα έχει τη νομική μορφή της αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Η Ευρωπεριφέρεια αποτελείται¹³⁶ από την Κοινή Οργανωτική Επιτροπή (Κ.Ο.Ε.), την Κοινή Τεχνική Γραμματεία (Κ.Τ.Γ.) και τις Κοινές Ομάδες Ειδικών (Κ.Ο.ΕΙΔ.). Η Κ.Ο.Ε. είναι το διοικητικό σώμα του οργανισμού που συζητά και συμφωνεί στις μεθόδους εφαρμογής των διασυνοριακών δραστηριοτήτων. Συνιστάται από ισάριθμα μέλη αντιπροσώπων από τις τρεις πλευρές, οι τρεις Πρόεδροι μοιράζονται την “Προεδρία” της Ευρωπεριφέρειας και την εκπροσωπούν σε διεθνές επίπεδο ενώ οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία. Η Κ.Τ.Γ. είναι λειτουργικό σώμα που αποτελείται από ομάδα ειδικών και υποστηρικτικό προσωπικό. Εφαρμόζει τις αποφάσεις της Κ.Ο.Ε., παρέχει τεχνική βοήθεια, γραμματειακή υποστήριξη ενώ είναι επιφορτισμένη και με τη λογιστική διαχείριση. Οι Κ.Ο.ΕΙΔ. είναι έξι σε κάθε πλευρά των συνόρων και καθεμία από αυτές ασχολείται με μια θεματική ενότητα και υποστηρίζει τις εργασίες του Οργανισμού, κάνει προτάσεις στην Κ.Ο.Ε., προσλαμβάνοντας βοήθεια από τεχνοκράτες και εξωτερικούς συμβούλους εφόσον προκύπτει ανάγκη. Τα όργανα της Ευρωπεριφέρειας διορίζονται κάθε δύο έτη. Η Ευρωπεριφέρεια συντάσσει προϋπολογισμό και απολογισμό για κάθε οικονομικό έτος. Είναι και αυτή μέλος της Α.Ε.Β.Ρ. (Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών). Σημαντική είναι η διάταξη του καταστατικού της Ευρωπεριφέρειας, η οποία ορίζει ότι μεταξύ των δραστηριοτήτων της περιλαμβάνεται και η συνεργασία με άλλες Ευρωπεριφέρειες. Ένα από

¹³⁶ Άρθρο 6 του Καταστατικού.

τα πιο σημαντικά προγράμματα τα οποία έχει διαχειριστεί είναι το «Πρόγραμμα: Ολοκληρωμένη διαχείριση λεκάνης ποταμού Αξιού»

γ) Ευρωπεριφέρεια Πρεσπών-Οχρίδας.

Τον Οκτώβριο του 2004 οι δήμαρχοι των δήμων Πρίλαπου (Περλεπέ), Μπίτολα, Ρέσεν και Οχρίδας υπέγραψαν το καταστατικό για τη «Συντονιστική Επιτροπή για την Ευρωπεριφέρεια Πρεσπών /Οχρίδας» μεταξύ της Ελλάδας, της Αλβανίας και της FYROM. Η Ελληνική πλευρά εκπροσωπείται από τον μη κερδοσκοπικό οργανισμό «Ευρωπεριφέρεια Πρεσπών /Οχρίδα – Ελληνικό τμήμα». Η Ευρωπεριφέρεια καταγράφει πολύ μικρή δραστηριότητα.

Μέλη του σύμφωνα με το Καταστατικό είναι: οι τότε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Φλώρινας, Καστοριάς, Κοζάνης, Γρεβενών (πλέον, δυνάμει του άρθρου 3 του ν. 3852/2010, Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας), η Δημοτική Επιχείρηση Τουρισμού, Πολιτισμού, Αθλητισμού και Ενημέρωσης Δήμου Πρεσπών «Η ΠΡΕΣΠΙΑ», που εδρεύει στο Λαιμό Φλώρινας, το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας που εδρεύει στην Κοζάνη, το Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας που εδρεύει στη Κοζάνη, το Κέντρο Τεχνολογικής Έρευνας του Τ.Ε.Ι. Δυτικής Μακεδονίας που εδρεύει στην Κοζάνη, το Κέντρο Διαβαλκανικής Συνεργασίας που εδρεύει στην Κοζάνη.

Οι Δήμοι και Νομαρχίες της Αλβανίας εκπροσωπούνται από το “Regional Development Agency” στην Κορυτσά. Ωστόσο, η υπογραφή του Τριμερούς Πρωτοκόλλου που ιδρύει επίσημα την Ευρωπεριφέρεια Πρεσπών/Οχρίδας έχει αναβληθεί μέχρι την επίλυση των βασικών διαφωνιών στις διμερείς σχέσεις μεταξύ Ελλάδος και Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας. Η ελληνική πλευρά έχει αποσύρει την υποστήριξή της για την επίσημη ίδρυση της Ευρωπεριφέρειας Πρεσπών/Οχρίδας.

δ) Ευρωπεριφέρεια Πόλις-Κεντ.

Από το 2000 έχει ιδρυθεί ένα δίκτυο δήμων Ελλάδας – Τουρκίας – Βουλγαρίας με την ονομασία «Πόλις» και έδρα τις Σάπες του Νομού Ροδόπης. Έχει τη νομική μορφή της αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα η οποία είναι καταχωρισμένη στα βιβλία εταιρειών του αρμόδιου Πρωτοδικείου, κατά τα ισχύοντα στην ελληνική νομοθεσία. Δεν καταγράφεται σημαντική δραστηριότητα της Ευρωπεριφέρειας. Από την ελληνική πλευρά συμμετέχουν 20 οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και από τους τρεις νομούς της Ελληνικής (Δυτικής) Θράκης.

Από το νομό Ροδόπης συμμετέχουν ως εταίροι οι δήμοι Αρριανών, Φιλύρας, Σαπών, Νέου Σιδηροχωρίου, Μαρώνειας, Σώστου, Ιάσμου και Αιγείρου. Από το νομό Ξάνθης οι

δήμοι Βιστωνίδας, Σταυρούπολης, Τοπείρου, Μύκης και η Κοινότητα Σελέρου. Από το νομό Έβρου μετέχουν οι δήμοι Σαμοθράκης, Τραϊανούπολης, Διδυμοτείχου, Ορφέα, Φερών και Τριγώνου.

Οι παραπάνω Ευρωπεριφέρειες ελληνικής συμμετοχής έχουν άτυπα την ονομασία αυτή, υπό την έννοια ότι δεν αποτελούν το θεσμό που έχει εισαχθεί με το τρίτο συμπληρωματικό πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης, καθώς η Ελλάδα δεν έχει υπογράψει ούτε την πιο πάνω σύμβαση ούτε τα πρόσθετα πρωτόκολλά της.

29. Διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης Ελλάδας-Βουλγαρίας ανεξάρτητα από την ύπαρξη και τη δράση των Ευρωπεριφερειών

Πέραν της δημιουργίας διασυνοριακών σχηματισμών οι όμοροι ΟΤΑ των δυο κρατών έχουν κατά καιρούς προχωρήσει σε κοινές δράσεις στηριζόμενοι στη χρηματοδότηση από το πρόγραμμα INTERREG. Ενδεικτικά ορισμένα από τα ολοκληρωμένα έργα που έχουν καταγραφεί είναι¹³⁷ :

α) έργο διασυνοριακής συνεργασίας Νομαρχίας Σερρών και Επαρχίας Μπλαγκόεφγκραντ.

Το έργο συνεργασίας μεταξύ της Νομαρχίας Σερρών και της Επαρχίας Μπλαγκόεφγκραντ αφορά δράσεις εντοπισμού, ταυτοποίησης και ελέγχου μεταβιβαστών νοσημάτων ανθρώπων και ζώων καθώς και παρακολούθησης ποτάμιων και πόσιμων υδάτων. Για τους σκοπούς αυτούς πραγματοποιήθηκε μία σειρά δράσεων όπως: ψηφιακή χαρτογράφηση των εστιών ανάπτυξης μεταβιβαστών, καθώς και καταγραφή και ταυτοποίηση των ιδίων των μεταβιβαστών, καταγραφή φυτοκοινωνιών, εκσυγχρονισμός σταθμού ελέγχου υδάτων του Νομού Σερρών, πραγματοποίηση μετρήσεων, ανάλυση δειγμάτων κ.α.

β) έργο διασυνοριακής συνεργασίας Κοινότητας Αγκίστρου Νομού Σερρών και Δήμου Κουλάτας Επαρχίας Μπλαγκόεφγκραντ.

Το έργο αφορά σε δράσεις δημιουργίας των κατάλληλων υποδομών για τη στέγαση λαογραφικού μουσείου στην κοινότητα Αγκίστρου, καθώς επίσης και σε δράσεις για την ανάδειξη της πολιτισμικής λαογραφικής κληρονομιάς των συνεργαζόμενων περιοχών. Για το

¹³⁷ Βλ. αναλυτική καταγραφή των διασυνοριακών έργων στα ελληνοβουλγαρικά σύνορα και των πόρων χρηματοδότησής τους στη μελέτη της Μ. Γεωργαλίδου: “*Το θεσμικό πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας των Ο.Τ.Α: Ρόλος, δυνατότητες, αποτελέσματα. Η διασυνοριακή συνεργασία Ελλάδας – Βουλγαρίας (Μελέτη Ν.Α Σερρών και Δράμας)*” η οποία είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/027/10171.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016, σελ. 42-67

σκοπό αυτό προβλέφθηκαν: α) κοινές εκδηλώσεις – κοινό αντάμωμα με χορευτικά συγκροτήματα, β) διοργάνωση ελληνοβουλγαρικού φεστιβάλ χορευτικών και μουσικών συγκροτημάτων, γ) δημιουργία ιστοσελίδας, όπου αναδεικνύονται τα κοινά πολιτιστικά χαρακτηριστικά των δύο περιοχών διαχρονικά, σε τρεις γλώσσες (ελληνικά, βουλγαρικά και αγγλικά), δ) παραγωγή ψηφιακού υλικού με περιεχόμενο τα κοινά μουσικά ακούσματα των δύο περιοχών, ε) έκδοση βιβλίου όπου αναδεικνύονται τα κοινά στοιχεία των δύο περιοχών σε τρεις γλώσσες (ελληνικά, βουλγαρικά και αγγλικά), στ) κατασκευή αυθεντικών λαϊκών ενδυμασιών.

γ) έργο διασυνοριακής συνεργασίας Δήμου Πετριτίου Νομού Σερρών και Δήμου Πετριτίου Επαρχίας Μπλαγκόεφγκραντ.

Το έργο αφορά σε συνεργασία μεταξύ των Δήμων Πετριτίου Σερρών και Πετριτίου Μπλαγκόεφγκραντ, με στόχο την προστασία και αξιοποίηση ρεμάτων και την ανάδειξη τους σε περιβαλλοντικά εκπαιδευτικά πάρκα, τα οποία θα αποκτήσουν σύνδεση και διαρκή συνεργασία. Κύριος στόχος υπήρξε η ευαισθητοποίηση των κατοίκων των δύο πλευρών 51 σχετικά με την αξία του περιβάλλοντος, των περιβαλλοντικών πάρκων και των πολλαπλών παράπλευρών οφελών, που προκύπτουν για το κοινωνικό σύνολο, από την ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων και τοπίων.

δ) έργο διασυνοριακής συνεργασίας Δήμου Αλιστράτης Νομού Σερρών και Δήμου Μαντάν Επαρχίας Μπλαγκόεφγκραντ.

Σκοπός του έργου αυτού υπήρξε η ολοκληρωμένη προβολή του σπηλαίου Αλιστράτης στις δύο πλευρές των συνόρων μεταξύ Ελλάδας και Βουλγαρίας, αλλά και η μεταφορά τεχνογνωσίας στη διαχείριση περιοχών φυσικού κάλλους, και ειδικότερα σπηλαίων, από την ελληνική προς την βουλγαρική πλευρά. Ο Δήμος Μαντάν, διαθέτει μουσείο ορυκτού 52 πλούτου, το οποίο όντας το διασημότερο αξιοθέατο της πόλης, διαθέτει μεγάλη επιστημονική, καλλιτεχνική και εκπαιδευτική σημασία. Μάλιστα, το μουσείο συμπεριλαμβάνεται στον παγκόσμιο κατάλογο των συλλογών ορυκτού πλούτου.

ε) έργο διασυνοριακής συνεργασίας Δήμου Νιγρίτας Σερρών και Δήμου Στρούμανι Επαρχίας Μπλαγκόεφγκραντ.

Στόχος της συνεργασίας μεταξύ του Δήμου Νιγρίτας και του Δήμου Στρούμανι υπήρξε η ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας σε θέματα δικτύων, διανομής και συλλογής γεωθερμικών ρευστών και, γενικότερα, σε θέματα ορθολογικής διαχείρισης των γεωθερμικών υδροφοριών, με την υποστήριξη και των νέων τεχνολογιών. Η πλήρωση του στόχου αυτού

επιχειρήθηκε μέσα από μια σειρά δράσεων, οι οποίες επιδίωξαν την από κοινού λύση σε θέματα εφαρμογών ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, με την χρήση νέων τεχνολογιών, καθώς και μέσω της ορθολογικής διαχείρισης του γεωθερμικού πεδίου, προκειμένου να επιτευχθεί η αέναη εκμετάλλευσή του. Επιδιώχθηκε, ειδικότερα, η δημιουργία ενιαίου φορέα διαχείρισης, που θα ανήκει στον δήμο, και μια σειρά έργων υποδομής, όπως δίκτυο διανομής του γεωθερμικού ρευστού σε μικρούς καταναλωτές, δίκτυο συλλογής του γεωθερμικού ρευστού απόρριψης, μετά την χρήση του από τους καταναλωτές, προκειμένου να γίνει επανεισαγωγή του στον υδροφορέα για την αναπλήρωσή του, κατασκευή υδροληψιών και κατασκευή συστήματος αυτοματισμών για την παρακολούθηση του δικτύου.

στ) έργο διασυνοριακής συνεργασίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δράμας – Καβάλας – Ξάνθης και Επαρχίας Σμόλυαν

Το έργο αφορά στην υλοποίηση των παρακάτω ενεργειών: α) 15 προγράμματα κατάρτισης Ελλήνων δημοσίων λειτουργών στους Νομούς Δράμας - Καβάλας – Ξάνθης, από Έλληνες εισηγητές, β) 4 προγράμματα κατάρτισης Βούλγαρων δημοσίων λειτουργών στην Ελλάδα από Έλληνες εισηγητές, γ) 4 προγράμματα κατάρτισης Βούλγαρων δημοσίων λειτουργών στην Βουλγαρία από Έλληνες εισηγητές. Αντικείμενα κατάρτισης αποτέλεσαν κυρίως τα ακόλουθα θεματικά αντικείμενα: οργάνωση και λειτουργία ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, κοινοτικά Διαρθρωτικά Ταμεία, ειδικές ευρωπαϊκές πολιτικές, περιφερειακή ανάπτυξη, χρήση Η/Υ και διαδικτύου, περιβαλλοντική πολιτική και νομοθεσία της ΕΕ, τεχνικές διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, μηχανογραφημένη λογιστική, θέματα ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων, υγεία και ασφάλεια στην εργασία, εργασιακές σχέσεις, σχεδιασμός και προώθηση τουριστικών πακέτων. Για τις ανάγκες των προγραμμάτων κατάρτισης, 55 αναπτύχθηκε εκπαιδευτικό υλικό σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή στην ελληνική και βουλγαρική γλώσσα.

ζ) έργο διασυνοριακής συνεργασίας Δήμου Δράμας Νομού Δράμας και Επαρχίας Σμόλυαν.

Η συνεργασία μεταξύ του Δήμου Δράμας και της συνορεύουσας βουλγαρικής επαρχίας αποτελεί ουσιαστικά υπόεργο ενός ευρύτερου έργου με τον τίτλο «Ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού». Αφορά στην υλοποίηση δύο προγραμμάτων κατάρτισης, εκ των οποίων το ένα αφορά σε κατάρτιση δέκα Ελλήνων ανέργων και το δεύτερο σε κατάρτιση ισάριθμων Βουλγάρων ανέργων, διάρκειας 110 ωρών. Το θεματικό πεδίο του προγράμματος κατάρτισης αφορούσε κυρίως ζητήματα ανάπτυξης πολιτιστικών πολιτικών και πολιτιστικής διοίκησης. Προβλέφθηκε μάλιστα, για την ενίσχυση του διασυνοριακού χαρακτήρα του έργου, να

καταρτιστούν οι Έλληνες άνεργοι από Βούλγαρο εκπαιδευτή και το αντίστροφο. Επιπλέον προβλέφθηκε η συνεργασία φορέων στην Ελλάδα και στη Βουλγαρία για τη μεταφορά και την ανταλλαγή τεχνογνωσίας σε θέματα πολιτιστικής διοίκησης και σχετικής κατάρτισης. Η συνεργασία αυτή είχε στόχο: α) τη βελτίωση της επιχειρηματικότητας στον τουριστικό τομέα με την ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού, προσαρμοσμένων στα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής, β) την υποστήριξη της περαιτέρω ανάπτυξης της τουριστικής και οικονομικής δυναμικής της διασυνοριακής περιοχής, γ) την προώθηση της απασχόλησης με την ενίσχυση της τοπικής αγοράς εργασίας, δ) την υποστήριξη ίσων ευκαιριών σε νέους και νέες και την προώθηση της εκπαίδευσής τους, ε) την υποστήριξη και ενίσχυση της διασυνοριακής επιχειρηματικής συνεργασίας με σκοπό την από κοινού υποστήριξη των ανθρώπινων πόρων ως πολύτιμη αξία .

30. Διασυνοριακή δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα ελληνοϊταλικά σύνορα.

Σε ό,τι αφορά τα θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας με την Ιταλία δεν καταγράφεται δράση κάποιου διασυνοριακού σχήματος, όπως η Ευρωπεριφέρεια ή ο Ε.Ο.Ε.Σ. Εντούτοις, οι περιφέρειες των δύο κρατών αναλαμβάνουν από κοινού τη διεκπεραίωση συγκεκριμένων προγραμμάτων. Ενδεικτικά, οι περιφέρειες Ηπείρου και Δυτικής Ελλάδας από κοινού με την Περιφέρεια Απουλίας της Ιταλίας έχουν αναλάβει τη διεκπεραίωση του έργου *Biosis*¹³⁸, το οποίο έλαβε χρηματοδότηση από το INTERREG II. Ωστόσο, δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί πρόγραμμα διασυνοριακής συνεργασίας, αλλά εντάσσεται στην αποκαλούμενη *interregional cooperation*, διότι οι εμπλεκόμενες περιφέρειες δεν έχουν κοινά θαλάσσια σύνορα. Ακόμη και εάν γίνει δεκτό ότι η ναυτική απόσταση μεταξύ των δύο κρατών επιτρέπει να τις θεωρήσει κανείς όμορες, τότε η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων είναι αυτή που έχει κοινά σύνορα με αυτήν της Απουλίας και όχι οι αντίστοιχες της Ηπείρου και της Δυτικής Ελλάδας. Ομοίως, στο πλαίσιο της *interregional cooperation*, μεταξύ των Περιφερειών Ηπείρου και Απουλίας υλοποιείται το πρόγραμμα «*Ηλιος-Ζωή*»¹³⁹, το οποίο

¹³⁸ Είναι έργο για την ανάπτυξη βιώσιμου και ολοκληρωμένου συστήματος βιοντηζελ από ενεργειακές καλλιέργειες και αποσκοπεί στη μείωση της ενεργειακής εξάρτησης σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο από το πετρέλαιο, την ενίσχυση του πρωτογενούς αγροτικού τομέα και την προστασία του περιβάλλοντος. Για τη διεκπεραίωσή του, συνεργάζονται με τις εμπλεκόμενες περιφέρειες και ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ερευνητικά κέντρα που εδρεύουν σε αυτές (Πανεπιστήμιο Πατρών, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Τ.Ε.Ι. Ηπείρου, Πανεπιστήμιο Λέτσε).

¹³⁹ Το πρόγραμμα αυτό αφορά στην προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς των δυο Περιφερειών, σε θέματα διαχρονικής επιστημονικής διερεύνησης του ήλιου ως πηγής ενέργειας και των αναφερομένων στην ιστορία εφαρμογών χρήσης της, στις μεθόδους εκμετάλλευσης και χρήσης της ηλιακής ενέργειας στην καθημερινή μας ζωή προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον, ο άνθρωπος αλλά και η πολιτιστική κληρονομιά. Στην υλοποίησή του συνεργάζεται και το πανεπιστήμιο του Λέτσε (βλ. σχετ.

έχει χρηματοδοτηθεί από το INTERREG IIIA και συγχρηματοδοτείται σε μικρότερο ποσοστό από εθνικούς πόρους. Στο ίδιο πλαίσιο τοποθετείται και το πρόγραμμα *Riskmed* (Weather Risk Reduction in the Central and Eastern Mediterranean)¹⁴⁰, το οποίο χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και δευτερευόντως από εθνικούς πόρους. Το εν λόγω πρόγραμμα έχει αναληφθεί από την Περιφέρεια Ηπείρου, την περιφέρεια της Καλαβρίας, το Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, το πανεπιστήμιο της Μάλτας, τη Μετεωρολογική Υπηρεσία Κύπρου και το ISAC-CNR Ιταλία.

31. Αποτίμηση της σημασίας των Ευρωπεριφερειών στα ελληνικά σύνορα.

Η δράση των Ευρωπεριφερειών, στις οποίες υπάρχει ελληνική συμμετοχή, είναι εξαιρετικά περιορισμένη έως ανύπαρκτη κυρίως λόγω έλλειψης όχι μόνο επαρκών οικονομικών πόρων, του απαραίτητου οργανωτικού συντονισμού, αλλά και λόγω πολιτικών διαφορών με ορισμένα από τα όμορα κράτη. Η σημασία τους παραμένει, ωστόσο, μεγάλη για τους τοπικούς πληθυσμούς διότι αποτελούν εν δυνάμει φορείς για την ανάληψη έργων που βελτιώνουν την καθημερινότητά τους και διευκολύνουν την επικοινωνία τους. Εκτός από τα προαναφερθέντα σχήματα διασυνοριακής συνεργασίας, στην ιστοσελίδα της A.E.B.R. (Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών) καταγράφονται ορισμένα ακόμη διασυνοριακά σχήματα, τα οποία χαρακτηρίζονται ως Ευρωπεριφέρειες. Πρόκειται για την Ευρωπεριφέρεια Έβρος – Μαρίτσα – Μέρικ (Euroregion Evros – Maritsa – Meric) που συνδέει οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της Ελλάδας, της Βουλγαρίας και της Τουρκίας και την Ευρωπεριφέρεια Κύπρου-Κρήτης. Ωστόσο, δεν έχει προκύψει καμία –έστω de facto– οργάνωση και καμία δραστηριότητα των εν λόγω Ευρωπεριφερειών, όπως συμβαίνει με τις προηγούμενες. Προφανώς, δε, η καταγραφή τους είναι μόνο θεωρητικής σημασίας.

<http://www.epirus.gov.gr/2009/programs/interreg/sunlife/index.html>, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016).

¹⁴⁰ Το πρόγραμμα αυτό αποσκοπεί στη δημιουργία ενός συστήματος το οποίο θα παρέχει έγκαιρη και έγκυρη προειδοποίηση σε περιπτώσεις έντονων καιρικών φαινομένων (πχ. καταιγίδες, ισχυρές χιονοπτώσεις, υψηλές ή πολύ χαμηλές θερμοκρασίες, ισχυροί άνεμοι). Η πληροφόρηση αυτή που θα παρέχεται θα φτάνει στους τελικούς χρήστες (πχ. Περιφέρεια Ηπείρου, υπηρεσίες πολιτικής προστασίας) με απλοποιημένο τρόπο, ώστε να μην απαιτούνται εξειδικευμένες μετεωρολογικές γνώσεις από το χρήστη ώστε να εκτιμήσει τον πιθανό κίνδυνο (βλ. σχετ. <http://www.riskmed.net>, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016).

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΜΟΝΟΠΩΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΝΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΖΕΤΑΙ ΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ

Η εκτός των συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης φαίνεται, κατ'αρχήν, να αντιστρατεύεται τη θεμελιώδη αρχή του διεθνούς δικαίου δυνάμει της οποίας μόνο το νομικό πρόσωπο του κράτους έχει την ικανότητα σύναψης διεθνών συνθηκών και εν γένει δράσης στη διεθνή έννομη τάξη. Ομοίως, το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν παρέχει στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών εκτός της εθνικής έννομης τάξης από την οποία προέρχονται. Μόνη εξαίρεση στον εν λόγω κανόνα ο Ευρωπαϊκός Όμιλος εδαφικής συνεργασίας που θεσπίστηκε από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο (1082/06 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου). Συνεπώς, μέσω της διασυνοριακής συνεργασίας, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης φαίνονται να διεκδικούν ρόλο στη διεθνή έννομη τάξη και στην ενωσιακή έννομη τάξη και να μεταβαίνουν από το καθεστώς του οργάνου του κράτους, υπό το οποίο παραδοσιακά αντιμετωνίζονταν, στο καθεστώς του υποκείμενου δικαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η διασυνοριακή συνεργασία σε επίπεδο τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αποτελεί έναν από τους άξονες της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κοινωνική, οικονομική και εδαφική συνοχή των περιφερειών στα διάφορα κράτη-μέλη και, ως εκ τούτου, η κανονιστική της ρύθμιση και η προώθησή της εντάσσονται στους τομείς των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με όριο πάντοτε τη θεσμική αυτονομία των κρατών-μελών. Ωστόσο, εκ των παραπάνω, δεν συνάγεται η παραχώρηση, στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, γενικής αρμοδιότητας σύναψης συμβάσεων με ομολόγους τους όμορων κρατών πλην της περίπτωσης του ΕΟΕΣ.

1. Η διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη ως ένα ακόμη μέσο επίτευξης της εδαφικής συνοχής και της καταπολέμησης της ανισότητας των περιφερειών.

Στο άρθρο 14 παρ.2 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ήδη 26 παρ.2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως διαμορφώθηκε ορίζεται ότι: «**Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών**». Από την εν λόγω διάταξη συνάγεται άμεσα ότι η διασυνοριακή συνεργασία πρέπει να βρίσκεται, εξ ορισμού, στο επίκεντρο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διότι αποτελεί το βασικό μέσο άσκησης περιφερειακής πολιτικής. Οι παραμεθόριες περιοχές χαρακτηρίζονται συνήθως από χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης και, μέσω της συνεργασίας τους με αντίστοιχες από την άλλη πλευρά των συνόρων, δίνεται η ευκαιρία για τη δημιουργία διασυνοριακών υποδομών και θεσμών που επιτρέπουν την επαφή, την πληροφόρηση, τις ανταλλαγές και τη συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων και φορέων. Η σημασία αυτών των επαφών είναι τεράστια αν αναλογιστεί κανείς ότι, λόγω της περιμετρικής τους θέσης, οι περιφέρειες αυτές επιβαρύνονται με ένα υψηλό κόστος μεταφοράς προϊόντων και υπηρεσιών προς τις εθνικές αγορές.

Η πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή, που υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 6 Οκτωβρίου 2008, αναφέρεται στις περιοχές με ειδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά, εξαιτίας των οποίων δημιουργούνται χωρικές ανισότητες, που χρήζουν πολιτικών μείωσης ή εξάλειψης αυτών. Διακρίνονται πέντε κατηγορίες περιοχών: α) **παραμεθόριες περιοχές**, β) ορεινές περιοχές, γ) νησιωτικές περιοχές, δ) αραιοκατοικημένες περιοχές και ε) απομακρυσμένες. Παραμεθόριες περιοχές και άρα επιλέξιμες για προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας είναι οι ευρισκόμενες τόσο στα εσωτερικά όσο και στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η αρχή της ισότητας των κυρίαρχων κρατών και της ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου οδηγούν σε επίσης ομοιόμορφη καταρχήν αντιμετώπιση όλων των περιφερειών, δήμων, επαρχιών των κρατών-μελών της. Μια ρήξη στην ομοιομορφία αυτή παρατηρείται στην περίπτωση του άρθρου 52 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο παραπέμπει στο άρθρο 355 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο αυτό εισάγει ουσιαστικώς διαφοροποίηση ως προς την εφαρμογή των Συνθηκών για συγκεκριμένα εδάφη της Ένωσης λόγω ορισμένων, γεωγραφικών, και όχι μόνο, ιδιαιτεροτήτων τους.

Πρόκειται για τα εξής εδάφη: Γροιλανδία, Νέα Καληδονία και τα εξαρτημένα από αυτήν εδάφη, γαλλική Πολυνησία, γαλλικά νότια και ανταρκτικά εδάφη, τα νησιά Ουαλίσ και Φουτουνά, Μαγιότ, Σαιν Πιερ και Μικελόν, Αρούμπα, Ολλανδικές Αντίλλες, Ανγκουίλα, Νήσοι Κέιμαν, Νήσοι Φωκλαντ, Νότια Γεωργία, Νότιοι Σάντουιτς Νήσοι, Μοντσερράτ, Νήσοι Πιτκαιρν, Νήσος Αγίας Ελένης, τα εδάφη της βρετανικής Ανταρκτικής και τα βρετανικά εδάφη στον Ινδικό Ωκεανό, τις Νήσους Τερκ και Κάικος, τις βρετανικές Παρθένες Νήσους και Βερμούδες, Γουαδελούπη, γαλλική Γουιάνα, Μαρτινίκη, Ρεουνιόν, Άγιος Βαρθολομαίος, Άγιος Μαρτίνος, Αζόρες, Μαδέρα, Κανάρια Νησιά, αγγλονορμανδικά νησιά, Νήσος του Μαν, στρατιωτικές βάσεις Ακρωτηρίου και Δεκέλειας στην Κύπρο, Νησιά Ωλαντ.

Από τη συνθήκη της Λισσαβόνας και εντεύθεν η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής αποτελεί έναν από τους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 3, παρ. 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Περαιτέρω, η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο άρθρο 174 ορίζει ότι: «Η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής. Η Ένωση αποσκοπεί ιδιαίτερα στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. Μεταξύ των εν λόγω περιοχών, δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στις αγροτικές περιοχές, τις περιοχές που συντελείται βιομηχανική μετάβαση και τις περιοχές που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα, όπως οι υπερβόρειες περιοχές που είναι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες και οι νησιωτικές, διασυνοριακές και ορεινές περιοχές».

Η διάταξη αυτή συμπυκνώνει την ουσία της πολιτικής συνοχής, δηλαδή τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περισσότερο και λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, στις οποίες συγκαταλέγονται ρητά και οι διασυνοριακές περιφέρειες των κρατών-μελών, χωρίς διάκριση μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων. Ωστόσο, από τις διατάξεις αυτές του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν απορρέει άμεσα δικαίωμα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να προχωρήσουν σε ενέργειες συνεργασίας με αντιστοίχους τους αλλοδαπών κρατών-μελών ή μη της Ένωσης, αλλά υποχρέωση των κρατών να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης τους, για την επίτευξη του πιο πάνω στόχου. Στην κατεύθυνση αυτή είναι και οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που ορίζει ότι: «2. Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. 3. Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη

εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας. Τα κράτη-μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα κράτη-μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης».

Από τις παραπάνω διατάξεις, προκύπτει ότι τα κράτη-μέλη αφενός πρέπει να διασφαλίζουν την πλήρη, αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. στο σύνολο των εδαφών τους και αφετέρου πρέπει, με τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, να συμβάλλουν στην υλοποίηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, στο πλαίσιο της συντρέχουσας αρμοδιότητας που έχουν στον τομέα αυτό με την Ένωση (βλ. άρθρο 4 παρ. 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Τα μέσα που θα επιλέξουν τα κράτη για να ανταποκριθούν στην ως άνω υποχρέωσή τους είναι στην ευχέρεια επιλογής τους και συνεπώς δεν υποχρεούνται να ενισχύσουν το θεσμό της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή να καθιερώσουν ένα είδος αυτονομίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ακριβώς αυτή είναι άλλωστε η έννοια της θεσμικής αυτονομίας των κρατών-μελών που είναι θεμελιώδης αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου. Η όποια δέσμευση των κρατών συνδέεται με τον προς επίτευξη στόχο και όχι με τα χρησιμοποιούμενα μέσα. Μεταξύ των τελευταίων μπορεί να συγκαταλέγεται, κατά την εκτίμηση των κρατών, η δυνατότητα των οργανισμών της τοπικής και περιφερειακής τους αυτοδιοίκησης που βρίσκονται σε συνοριακές ζώνες να συνεργάζονται και να συνάπτουν συμφωνίες με αντιστοίχους τους από την άλλη πλευρά των συνόρων, προκειμένου να προωθήσουν από κοινού ένα συγκεκριμένο έργο ή να συντονίσουν τη δράση τους σε συγκεκριμένους τομείς (π.χ. μεταφορές, τηλεπικοινωνίες κ.λπ.). Η δυνατότητα αυτή τους παρέχεται είτε με την κατάλληλη προσαρμογή του εσωτερικού τους δικαίου είτε και με την κατάρτιση διακρατικών συμβάσεων με τα όμορα κράτη, η οποία έχει υπερνομοθετική ισχύ στην εθνική έννομη τάξη.

Ωστόσο, η συνεργασία μεταξύ των κρατών και της Ένωσης επιτάσσει μελέτη της ποιότητας λειτουργίας της αυτοδιοίκησης και των εφοδιασμό των νομικών της προσώπων με όλα τα μέσα (νομικά και υλικά) που είναι αναγκαία για την καταπολέμηση των ανισοτήτων και την επίτευξη της εδαφικής συνοχής. Στην πράξη, η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι περισσότερο οικονομική μέσα από κονδύλια από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, και συγκεκριμένα, προγράμματα όπως το προαναφερόμενο Interreg, ενώ η συμβολή των κρατών-μελών είναι περισσότερο θεσμική. Αυτή βέβαια δεν είναι μια απόλυτη παραδοχή, διότι τα όργανα της Ένωσης επιχειρούν να συμβάλουν και θεσμικά στον εν λόγω

στόχο με τη θέσπιση Κανονισμών που, κατ' αντίθεση με τις διακρατικές συμβάσεις, έχουν άμεση εφαρμογή. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι άλλωστε ο θεσμός του Ε.Ο.Ε.Σ., όπως αναδείχθηκε παραπάνω.

Η δημιουργία διασυνοριακών θεσμών συμβάλλει επίσης στη δημιουργία ενός νέου συστήματος διοίκησης, το οποίο δίνει έμφαση στις τοπικές και περιφερειακές διοικήσεις και τις ενισχύει ως κέντρα λήψης αποφάσεων, ώστε να γίνεται λόγος για ένα «new medievalism»¹⁴¹, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Πρόκειται για ένα είδος διακυβέρνησης της συνοριακής ζώνης που αναδεικνύει τη σημασία και της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως όμως των περιφερειών. Περαιτέρω, οι Ε.Ο.Ε.Σ. και γενικά τα όποια μορφώματα προκύπτουν από τη συνεργασία των προαναφερόμενων οργανισμών αποτελούν μια πολύ βασική συνιστώσα και της παγκόσμιας “διακυβέρνησης”. Η έννοια αυτής της διακυβέρνησης, όπως πλέον γίνεται αποδεκτή¹⁴², ως μια συνεχής διαδικασία συνεργασίας και συμβιβασμού πλειόνων παραγόντων του παγκόσμιου συστήματος, οργάνων των κρατών αλλά και μη κυβερνητικών κέντρων αποφάσεων για την επίτευξη των διάφορων κοινών ή ενδεχομένως ακόμη και αντικρουόμενων στόχων, δεν είναι νοητή χωρίς την ενεργή συμμετοχή των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Είναι, αναμφισβήτητα, οι πιο προσιτοί στον πολίτη, με την πιο άμεση γνώση των τοπικών αναγκών και προβλημάτων και οι πιο “κατάλληλοι” για την προάσπιση και την προώθηση των συμφερόντων των διοικουμένων σ' ένα διαρκώς εξελισσόμενο περιβάλλον παγκοσμιοποίησης. Εξάλλου, ακριβώς για το λόγο αυτό, είναι ίσως οι μόνοι που μπορούν να προσδώσουν στην παγκοσμιοποίηση ένα πιο “ανθρώπινο” αλλά και πιο δημοκρατικό πρόσωπο.

2. Η διασυνοριακή συνεργασία στο πρωτογενές και παράγωγο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο.

Η διασυνοριακή συνεργασία, όπως προαναφέρθηκε, εντάσσεται στην πολιτική της εδαφικής συνοχής της Ένωσης. Ήδη, με την εδαφική ατζέντα (territorial agenda) του Συμβουλίου των Υπουργών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που καταρτίστηκε στη Λειψία (Leipzig) στις 24 και 25 Μαΐου 2007¹⁴³,

¹⁴¹ Βλ. J.Anderson: «*The shifting stage of politics: new medieval and postmodern territorialities?*». Environment and Planning D: Society and Space, Vol. 14, April 1996, σελ. 133

¹⁴² Βλ. Emmanuel Jos: «*Collectivités territoriales non-étatiques et système juridique international dans le contexte de la mondialisation*», Société Française pour le droit International (S.F.D.I), Journée d' Etudes :Les collectivités territoriales non - étatiques dans le système juridique international, Editions A.Pedone, 2002, σελ.14

¹⁴³ [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET\(2007\)397237](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET(2007)397237), τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016

προσδιορίστηκαν συγκεκριμένοι στόχοι προς επίτευξη, μεταξύ των οποίων η προώθηση του διαλόγου μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ακολούθως, με την εδαφική ατζέντα η οποία καταρτίστηκε στο Γκέντελε (Gödöllő) της Ουγγαρίας, στις 19 Μαΐου 2011, γίνεται ειδική μνεία στις συνοριακές ζώνες και ιδιαίτερα σε αυτές που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

Αναφέρεται ότι η διασυνοριακή συνεργασία είναι το εργαλείο για την καλύτερη αξιοποίηση της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, των αστικών δικτύων και της αγοράς εργασίας στις συγκεκριμένες εδαφικές περιφέρειες, οι οποίες διαχωρίζονται από τη γραμμή των συνόρων. Αποφεύγεται, δε, μέσω της διασυνοριακής συνεργασίας, η οικονομική, κοινωνική και οικολογική διάσπαση της συνοριακής ζώνης, εδραιώνεται αμοιβαία εμπιστοσύνη και δημιουργείται ένα κοινωνικό κεφάλαιο¹⁴⁴.

Ωστόσο, το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε καμία περίπτωση δεν απονέμει στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης την αρμοδιότητα να δρουν εκτός εθνικών συνόρων κατά τρόπο ισότιμο με τα κράτη. Ενδεχομένως, η αρχή της επικουρικότητας την οποία κατοχυρώνει είναι ένα σημαντικό βήμα σε αυτή την κατεύθυνση, αλλά τόσο η θεσμική αυτονομία των κρατών-μελών όσο και το διεθνές δίκαιο δεν επιτρέπουν να αντιμετωπιστούν οι εν λόγω οργανισμοί ως υποκείμενα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μόνο στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής και της διαχείρισης κονδυλίων του Ευρωπαϊκού Ταμείου περιφερειακής ανάπτυξης η Ευρωπαϊκή Ένωση τους αντιμετωπίζει ως «προνομιακούς συνομιλητές».

Το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο έρχεται τελικά να απαντήσει, και μάλιστα άμεσα, στον προβληματισμό σχετικά με το επιτρεπτό της σύναψης συμβάσεων μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και των κυρίαρχων κρατών, με την εισαγωγή του θεσμού των Ε.Ο.Ε.Σ./ G.E.C.T., όπου πλέον ρητά αναγνωρίζει τη δυνατότητα αυτή υπό τους ειδικότερους περιορισμούς που τίθενται με τις διατάξεις του σχετικού κανονισμού. Με αυτό τον τρόπο παραμερίζονται οι όποιοι δισταγμοί των έννομων τάξεων των κρατών-μελών. **Οι σχετικοί κανονισμοί αφορούν πάντως μόνο το συγκεκριμένο τύπο διασυνοριακού οργανισμού** και δεν είναι δυνατή η επέκταση της εφαρμογής τους σε κάθε μορφή διασυνοριακής συνεργασίας ούτε η εξ αυτών συναγωγή γενικής αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης για σύναψη συμβάσεων, είτε με αντιστοίχους τους είτε με αλλοδαπά κράτη, και για δημιουργία νομικών προσώπων χωρικού χαρακτήρα στη συνοριακή ζώνη. Συνεπώς, ο προαναφερόμενος προβληματισμός, σχετικά με αυτό το είδος εμπλοκής των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης με τα

¹⁴⁴ http://www.ums-riate.fr/Webriate/wp-content/uploads/2013/12/Agenda-territorial-2020_FR.pdf , τελευταία επίσκεψη 27-9-2016.

κράτη, εξακολουθεί να παραμένει για τις περιπτώσεις διασυνοριακής συνεργασίας οι οποίες δεν αποσκοπούν ούτε καταλήγουν στο νομικό μόρφωμα του Ε.Ο.Ε.Σ.

Εξυπακούεται, βέβαια, ότι η σημασία του εν λόγω κανονισμού είναι ιδιαίτερη αφού μέσω αυτού το παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε. όχι απλώς αναβαθμίζει το ρόλο των εν λόγω οργανισμών, αλλά σχεδόν τους αντιμετωπίζει ισότιμα με τα κράτη στο συγκεκριμένο αυτό ζήτημα. Ωστόσο, δεν είναι δυνατό από το παράγωγο αυτό δίκαιο να συναχθεί κανόνας περί απόλυτης «χειραφέτησης» των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών στο χώρο εκτός των εθνικών συνόρων. Εντούτοις, παρά τις όποιες καθυστερήσεις και τα όποια προβλήματα, ο ρόλος των προαναφερόμενων οργανισμών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αναβαθμισμένος σε σχέση με το ρόλο που τους επιφυλάσσουν άλλοι διεθνείς οργανισμοί. Η σημασία τους προτάσσεται στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης, αλλά διαφαίνεται και από άλλα στοιχεία, όπως π.χ. από το γεγονός ότι στις εκλογές της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης οι υπήκοοι κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι με τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους πολίτες του ίδιου του κράτους-μέλους, καθώς και από το γεγονός ότι ευνοείται η συμμετοχή και ο ρόλος των εν λόγω οργανισμών στη διαχείριση κοινοτικών κονδυλίων και στη συμμετοχή σε επιχειρησιακά προγράμματα. Ωστόσο, παρά την αναμφισβήτητη σημασία και συμβολή των οργανισμών αυτών στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, μια μεγάλη θεσμική αναβάθμιση του ρόλου τους στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα παρέπεμπε ενδεχομένως σε μορφές διοικητικής οργάνωσης προγενέστερες του έθνους – κράτους.

3. Οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως φορείς ευθύνης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη.

Η διασυνοριακή δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης προϋποθέτει, κατ' ανάγκη για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της, τη μεγαλύτερη δυνατή «ανεξαρτησία τους» σε σχέση με την κρατική διοίκηση. Η «ανεξαρτησία» αυτή συνδέεται αναπόφευκτα με την ικανότητά τους να είναι φορείς ευθύνης για τη δράση που αναλαμβάνουν όχι μόνο εντός της εθνικής, αλλά και εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

Οι διατάξεις των άρθρων 258-260 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης φαίνεται να μην αφήνουν κανένα περιθώριο για την απόδοση ευθύνης για παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε άλλες οντότητες πλην των ίδιων των

κυρίαρχων κρατών-μελών¹⁴⁵. Όμοιου περιεχομένου ήταν και οι σχετικές διατάξεις των άρθρων 226-228 της προϊσχύουσας Συνθ.Ε.Κ. Δεν γίνεται, ως προς το θέμα αυτό, καμία διάκριση μεταξύ κρατών ανάλογα με τη διοικητική τους οργάνωση, το μέγεθος και το είδος των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης και ειδικότερα με τον αυξημένο ή μειωμένο έλεγχο που μπορεί να ασκούν τα κράτη στη δράση των οργανισμών της τοπικής και περιφερειακής τους αυτοδιοίκησης. Αυτό συνάδει με την αρχή της ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε, την οποία εγγυάται εν τέλει το ίδιο το κράτος-μέλος. Στη νομολογία του Δ.Ε.Ε. (όπως και του πρώην Δ.Ε.Κ.) καταγράφεται πληθώρα περιπτώσεων παραβίασης του δικαίου της Ε.Ε. από δήμους, περιφέρειες ακόμη και ομόσπονδα κράτη. Οι παραβιάσεις αυτές αποδίδονται πάντοτε στο κράτος-μέλος¹⁴⁶. Μια ρωγμή στον κανόνα αυτό επιχείρησε η Επιτροπή στην υπόθεση «Επιτροπή κατά Ιταλίας» (Δ.Ε.Κ., 10 Μαρτίου 1987, C-199/85). Συγκεκριμένα, ο δήμος του Μιλάνου είχε αναθέσει απευθείας το έργο της ανακύκλωσης στερεών απορριμμάτων της πόλης, παραλείποντας τη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού για το έργο στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κατά τη διάρκεια δε της διοικητικής προδικασίας ενώπιον της Επιτροπής, η τελευταία, σε αιτιολογημένη γνώμη που εξέδωσε, καλούσε μεν την Ιταλική Δημοκρατία να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την παρούσα αιτιολογημένη γνώμη, αλλά προσδιόριζε ότι *«ως αναγκαίο μέτρο νοείται κυρίως η εκ μέρους του δήμου του Μιλάνου ανάληψη εγγράφως της υποχρέωσης να τηρεί στο μέλλον όλες τις διατάξεις της οδηγίας 71/305»*. Επ' αυτού το Δικαστήριο αναφέρει επί λέξει στο σκεπτικό της απόφασής του ότι:

¹⁴⁵ Το άρθρο 258 της Σ.Λ.Ε.Ε. ορίζει ότι: «Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος-μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, η τελευταία δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Το δε άρθρο 259 αναφέρει ότι: «Κάθε κράτος μέλος δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν κρίνει ότι άλλο κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών. Πριν ένα κράτος-μέλος ασκήσει προσφυγή κατά άλλου κράτους-μέλους, επικαλούμενο παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών, οφείλει να φέρει το ζήτημα στην Επιτροπή. Η Επιτροπή διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα κράτη να προβούν κατ' αντιδικία σε γραπτές ή προφορικές παρατηρήσεις. Αν η Επιτροπή δεν διατυπώνει γνώμη εντός τριών μηνών από της υποβολής της αιτήσεως, η προσφυγή δύναται να κατατεθεί στο Δικαστήριο και χωρίς τη γνώμη της Επιτροπής». Τέλος το άρθρο 260 ορίζει ότι: «1. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι κράτος-μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. 2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος-μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος-μέλος, τα οποία η Επιτροπή κρίνει κατάλληλα για την περίπτωση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος-μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. Η διαδικασία αυτή δεν θίγει το άρθρο 259. 3. ...».

¹⁴⁶ Δ.Ε.Κ.: 12 Ιουνίου 1990 – Γερμανία κατά Επιτροπής, C-8/88· 17 Οκτωβρίου 1991 – Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-58/89· 28 Οκτωβρίου 2004 – Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-357/03· 21 Ιανουαρίου 1999 – Επιτροπή κατά Βελγίου, C-347/97· 15 Μαΐου 2008 – Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-503/06· 26 Οκτωβρίου 2006 – Επιτροπή κατά Φινλανδίας, C-159/06· 18 Ιουνίου 2002 – Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-60/01· 13 Μαρτίου 2008 – Επιτροπή κατά Ελλάδας, C-81/07· 8 Μαΐου 2008 – Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, C-233/07. Δ.Ε.Ε.: 15 Ιουλίου 2010 – Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-573/06· 26 Μαΐου 2011 – Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-306/08, κ.ά.

«Πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό ότι, λόγω της απόφασης του δήμου του Μιλάνου να προβεί σε απευθείας ανάθεση του έργου της κατασκευής ενός εργοστασίου ανακύκλωσης των αστικών στερεών απορριμμάτων και της παράλειψής του να δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού για το έργο στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, δυνάμει της οδηγίας 71/305 της 26^{ης} Ιουλίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων».

Το Δικαστήριο, με τη σκέψη του αυτή, και δεν απευθύνεται άμεσα στον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτε τον καθιστά άμεσα υπεύθυνο της παράβασης του δικαίου της Ε.Ε., ούτε αξιώνει από αυτόν συμμόρφωση όπως η Επιτροπή, αλλά τον διαχωρίζει από το κράτος, υπό την έννοια ότι αποδίδει στο δήμο τη συμπεριφορά που συνιστά παρανομία έστω και αν εντέλει καταλογίζει τη σχετική ευθύνη στην Ιταλική Δημοκρατία. Η απόκλιση αυτή της νομολογίας του Δικαστηρίου γρήγορα εγκαταλείφθηκε καθώς το 1990, στην υπόθεση «Επιτροπή κατά Γερμανίας» (της 12^{ης} Ιουνίου 1990, C-8/88), αναφέρεται στο σκεπτικό της απόφασης: « [...] 13. Συναφώς, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι στις αρχές γενικώς των κρατών-μελών, είτε πρόκειται για αρχές της κεντρικής κυβερνήσεως του κράτους, είτε για αρχές ομόσπονδου κράτους, είτε για άλλες αρχές τμημάτων του εθνικού εδάφους, απόκειται η διασφάλιση, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, της τηρήσεως των κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Αντιθέτως, δεν εναπόκειται στην Επιτροπή να αποφαινεται επί της κατανομής των αρμοδιοτήτων μέσω των θεσμικών κανόνων κάθε κράτους μέλους και επί των υποχρεώσεων που μπορεί να εμπίπτουν αντίστοιχα στις αρχές της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας και στις αρχές των ομόσπονδων κρατών. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο μπορεί να ελέγχει μόνο αν όλα τα μέτρα εποπτείας και ελέγχου που έχουν θεσπιστεί βάσει των διαδικασιών που προβλέπονται σε μια εθνική έννομη τάξη είναι αρκούντως αποτελεσματικά ώστε να καθίσταται δυνατή η ορθή εφαρμογή των κοινοτικών επιταγών».

Η αρχή δηλαδή της θεσμικής αυτονομίας των κρατών-μελών, θεμελιώδης στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί ουσιαστικά το όριο αλλά και το εμπόδιο στην απόδοση από το Δικαστήριο ευθύνης σε οποιοδήποτε άλλο νομικό πρόσωπο πλην του ίδιου του κράτους. Ως τελευταίο όριο του ελέγχου για την απόδοση ευθύνης λειτουργεί η αρχή του ισοδύναμου αποτελέσματος.

Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ως φορείς ευθύνης και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου πλην του κράτους σε περιπτώσεις αποκατάστασης της ζημίας ιδιώτη που προκλήθηκε από παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Συγκεκριμένα, ιδιαίτερα σημαντική είναι η υπόθεση «Haim c. K.V.N. κατά Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein» (Επαγγελματική ένωση οδοντιάτρων που είναι συμβεβλημένοι με τα ασφαλιστικά ταμεία της Βόρειας Ρηνανίας), της 4^{ης} Ιουλίου 2000, C-424/97. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο επιλαμβάνεται

προδικαστικού ερωτήματος σχετικά με το εάν μπορεί να στοιχειοθετηθεί παράλληλα με την ευθύνη του κράτους-μέλους και ευθύνη του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (εν προκειμένω της προαναφερόμενης επαγγελματικής ένωσης). Το Δικαστήριο, απαντώντας στο παραπάνω ερώτημα, ανέφερε ότι: «28.[...] τα κράτη-μέλη δεν μπορούν να απαλλαγούν από την ευθύνη αυτή ούτε επικαλούμενα την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των αρχών που υφίστανται στην εσωτερική τους έννομη τάξη ούτε προβάλλοντας ότι η δημόσια αρχή που διέπραξε την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου δεν διέθετε τις αναγκαίες αρμοδιότητες, γνώσεις ή τα αναγκαία μέσα. 29. Πάντως [...] δεν προκύπτει ότι η αποκατάσταση των ζημιών που έχουν προκληθεί στους ιδιώτες από μέτρα εσωτερικής τάξεως, ληφθέντα κατά παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, πρέπει οπωσδήποτε να διασφαλίζεται από το ίδιο το κράτος-μέλος για να πληρούνται οι κοινοτικές υποχρεώσεις του εν λόγω κράτους. 30. Πράγματι, προκειμένου περί των ομοσπονδιακών κρατών μελών, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι εφόσον οι διαδικαστικές λεπτομέρειες που υφίστανται στην εσωτερική έννομη τάξη επιτρέπουν την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από την κοινοτική έννομη τάξη, χωρίς να είναι δυσχερέστερη η επίκληση των δικαιωμάτων αυτών έναντι των αντλούμενων από την εσωτερική έννομη τάξη, η αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται στους ιδιώτες από μέτρα της εσωτερικής έννομης τάξης, ληφθέντα κατά παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, δεν πρέπει οπωσδήποτε να διασφαλίζεται από το ομοσπονδιακό κράτος για να πληρούνται οι κοινοτικές υποχρεώσεις του εν λόγω κράτους μέλους. [...]. 31. Τούτο ισχύει και για τα κράτη μέλη, είτε είναι ομοσπονδιακά είτε όχι, στα οποία ορισμένες νομοθετικές ή διοικητικές αρμοδιότητες ασκούνται αποκεντρωτικά από αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως που έχουν ορισμένη αυτονομία ή από οποιονδήποτε άλλο οργανισμό δημοσίου δικαίου που διακρίνεται νομικά από το κράτος. Στα εν λόγω κράτη μέλη, η αποκατάσταση των ζημιών που προκάλεσαν στους ιδιώτες μέτρα εσωτερικής τάξεως, ληφθέντα κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου από οργανισμό δημοσίου δικαίου, μπορεί επομένως να διασφαλιστεί από αυτόν. 32. Το κοινοτικό δίκαιο δεν αποκλείει επίσης τη δυνατότητα να στοιχειοθετηθεί η ευθύνη που υπέχει ένας οργανισμός δημοσίου δικαίου για την αποκατάσταση των ζημιών που προκάλεσαν στους ιδιώτες μέτρα που έλαβε κατά παραβίαση του κοινοτικού δικαίου επιπλέον της ευθύνης του ίδιου του κράτους μέλους».

Είναι σαφές ότι το Δικαστήριο, στις περιπτώσεις πρόκλησης ζημιών σε ιδιώτες συνεπεία παραβιάσεων του δικαίου της Ε.Ε., αναγνωρίζει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, **υπό την προϋπόθεση ότι έχουν ορισμένη αυτονομία**, ως φορείς αστικής ευθύνης, **κατά το δίκαιο της Ε.Ε.** Με την απόφαση δεν εξειδικεύεται η έννοια της αυτονομίας που πρέπει να έχει ο Ο.Τ.Α., αν δηλαδή ταυτίζεται απλώς με την έννοια της χωριστής νομικής προσωπικότητας και της αυτοδιοίκησης ή πρέπει να φτάνει μέχρι το σημείο της κανονιστικής αυτονομίας. Με

δεδομένο ότι αναγνωρίζονται ως φορείς ευθύνης και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία, από τη φύση τους, έχουν πολύ συγκεκριμένο και ειδικό αντικείμενο, και συνεπώς περιορισμένη υλική αρμοδιότητα, αλλά και λαμβάνοντας υπόψη ότι στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι λίγες οι περιπτώσεις των κρατών όπου φορείς της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης έχουν κανονιστική αυτονομία (π.χ. η Ισπανία), θα πρέπει να θεωρηθεί ότι, για να πληρούν το κριτήριο της αυτονομίας, αρκεί οι Ο.Τ.Α να έχουν αυξημένες αρμοδιότητες για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και κατοχυρωμένη σχετικά την ελεύθερη πρωτοβουλία τους.

Με την παραπάνω θέση του Δ.Ε.Κ. φαίνεται να είναι σε αρμονία και ο Κανονισμός 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με τον οποίο θεσμοθετήθηκε ο Ε.Ο.Ε.Σ., καθώς ρητά αναγνωρίζεται ότι ο εν λόγω όμιλος υπέχει ευθύνη έναντι των τρίτων. Συνεπώς, εφόσον υπό τις προαναφερόμενες προϋποθέσεις οι Ο.Τ.Α. φέρουν οι ίδιοι ευθύνη έναντι των τρίτων, παράλληλα με τα κράτη, θα πρέπει αναλογικά να γίνει δεκτό ότι το ίδιο ισχύει και για τα όποια νομικά μορφώματα δημιουργούνται από οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης διαφορετικών κρατών. Ωστόσο, η ευθύνη αυτή δεν εξομοιώνεται με την αντίστοιχη που φέρουν τα κράτη από παράβαση του ευρωπαϊκού δικαίου και ούτε καθίστανται οι παραπάνω οργανισμοί και οι διασυνοριακοί σχηματισμοί τους υποκείμενα του δικαίου της Ε.Ε. με την έννοια που είναι και τα κράτη. Η δε Επιτροπή δεν μπορεί να προσφύγει κατ' αυτών σε περίπτωση διαπίστωσης παράβασης και δεν δύνανται να έχουν την ίδια δικονομική θέση με τα κράτη ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ε.Ε. (βλ. άρ. 251 επ. της Σ.Λ.Ε.Ε.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β:

Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Το δημόσιο διεθνές δίκαιο, συμβατικό και εθιμικό, δεν αναγνωρίζει παρά μόνο τα νομικά πρόσωπα των κρατών ως υποκείμενα δικαίου, δηλαδή ως νομικά πρόσωπα που έχουν ικανότητα σύναψης διεθνών συνθηκών και υπέχουν ευθύνη στη διεθνή έννομη τάξη για παράνομες πράξεις και παραλείψεις οργάνων της εθνικής έννομης τάξης. Ως εκ τούτου, η εκτός των συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να αντιστρέφεται την εν λόγω θεμελιώδη αρχή.

1. Ειδικές ρυθμίσεις του διεθνούς δικαίου για τη διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο, κατ' απόκλιση από το γενικό διεθνές δίκαιο.

Η διασυνοριακή συνεργασία φαίνεται καταρχήν να εμπίπτει στο χώρο του δημοσίου διεθνούς δικαίου, υπό την έννοια ότι παρουσιάζει τα δύο στοιχεία που είναι αναγκαία για την ένταξή της στο πεδίο αυτό, δηλαδή αφενός την ιδιότητα των εμπλεκόμενων μερών ως φορέων δημόσιας εξουσίας και αφετέρου την προέλευση των μερών από διαφορετικές εθνικές έννομες τάξεις. Στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας εφαρμοστέα, για όσα κράτη την έχουν υπογράψει και επικυρώσει, είναι όπως προαναφέρθηκε, η σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης του 1980 που ορίζει, στο άρθρο 1, ότι κάθε συμβαλλόμενο κράτος δεσμεύεται να διευκολύνει και να προωθήσει τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που υπάγονται στη δικαιοδοσία του και των αντίστοιχων οργανισμών άλλων συμβαλλόμενων κρατών. Περαιτέρω, το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης, στο άρθρο, 1 ορίζει ότι: «**1. [Κ]άθε Συμβαλλόμενο Μέρος αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, που υπόκεινται στη δικαιοδοσία του και προβλέπονται στα άρθρα 1 και 2 της σύμβασης-πλαίσιο, να συνάπτουν στους κοινούς τομείς της αρμοδιότητάς τους συμφωνίες (agreements) διασυνοριακής συνεργασίας με οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης άλλων κρατών, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από τα καταστατικά τους, κατά την εθνική νομοθεσία και σεβόμενοι τις διεθνείς δεσμεύσεις του εν λόγω κράτους-μέλους. 2. Μια συμφωνία διασυνοριακής συνεργασίας ενεργοποιεί μόνο την ευθύνη των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που τη συνήψαν».**

Οι διατάξεις αυτές αναγνωρίζουν τους εν λόγω οργανισμούς ως υποκείμενα του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας. Από τη διατύπωσή της προκύπτει ότι οι κρατικές αρχές δεν

μπορούν να εμπλέκονται σε ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας όταν αυτά εμπίπτουν σε τομέα αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, στο μέτρο που οι συμφωνίες διασυνοριακής συνεργασίας, κατά την έννοια αυτού του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου, συνάπτονται μεταξύ των παραπάνω οργανισμών, τα κράτη δεν νομιμοποιούνται να μετέχουν σε αυτές ως συμβαλλόμενα μέρη. Στην ερμηνεία αυτή συνηγορεί και το δεύτερο εδάφιο της διάταξης που κάνει λόγο για αποκλειστική ευθύνη των εν λόγω οργανισμών για ζητήματα που αφορούν την απορρέουσα από τις διασυνοριακές συμβάσεις δράση τους. Καθιερώνει ένα ιδιαίτερο είδος ευθύνης των οργανισμών, για την οποία τίθεται το ερώτημα αν πρέπει να χαρακτηριστεί ως διεθνής ευθύνη παρόμοιας φύσης με αυτήν που υπέχουν τα κράτη. Φαίνεται δε να τους αναγνωρίζει και μια ειδική ικανότητα διεθνούς δικαίου. Η ίδια αυτή διάταξη που καθιερώνει την εν λόγω ειδική ικανότητα διεθνούς δικαίου των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, συγχρόνως την οριοθετεί στο βαθμό που αξιώνει να έχουν οι οργανισμοί αυτοί αρμοδιότητες σε κοινούς τομείς προκειμένου να προχωρήσουν στην σύναψη σύμβασης. Ωστόσο, το κάθε κράτος, κατά το εσωτερικό του δίκαιο, κατανέμει διαφορετικά τις αρμοδιότητες στους διάφορους τομείς και ορίζει διαφορετικά όργανα τα οποία θα τις ασκήσουν. Συνεπώς, αυτές οι αρμοδιότητες στους ίδιους τομείς δεν μπορεί παρά να είναι περιορισμένες. Το εμπόδιο όμως αυτό μπορεί ενδεχομένως να ξεπεραστεί μέσω της συμμετοχής στο φορέα της διασυνοριακής συνεργασίας περισσότερων διαφορετικών βαθμίδων των οποίων οι τομείς αρμοδιοτήτων συμπίπτουν. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται το πρόβλημα της μη σύμπτωσης αρμοδιοτήτων των οργανισμών της ίδιας βαθμίδας, καθώς ένας τομέας που στο ένα κράτος εμπίπτει στην αρμοδιότητα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί στο άλλο να ανήκει στη δευτεροβάθμια. Πρόκειται για μια μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multi-level governance).

2. Η σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης, τα συμπληρωματικά αυτής πρωτόκολλα και οι ερειδόμενες σε αυτή διακρατικές συμβάσεις ως οριστική απάντηση στην εκτός συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη.

Η παραπάνω, όμως, ρύθμιση της σύμβασης της Μαδρίτης, όπως αυτή συμπληρώνεται και εξειδικεύεται από τα πρόσθετα πρωτόκολλα, δεν επιλύει ουσιαστικά το ζήτημα του νομικού χαρακτηρισμού της εκτός των συνόρων δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως εμπίπτουσας στο χώρο του διεθνούς δικαίου. Το άρθρο 2 της Σύμβασης της Βιέννης του 1969 για το δίκαιο των Συνθηκών¹⁴⁷ ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η συνολογούμενη συμφωνία πρέπει **να διέπεται από το διεθνές δίκαιο** και μπορεί να

¹⁴⁷ Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. δ. 402/1974 (ΦΕΚ Α 141).

περιλαμβάνεται σε ένα, δύο ή περισσότερα έγγραφα. Το εδάφιο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία. Τούτο διότι μπορεί να υπάρχουν «διεθνείς» συμφωνίες, οι οποίες, όμως, διέπονται από το εθνικό δίκαιο ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη και όχι από το διεθνές δίκαιο.

Η Επιτροπή διεθνούς δικαίου εξέτασε το ζήτημα εάν θα έπρεπε στη διάταξη αυτή να προστεθεί το στοιχείο *της πρόθεσης* των κρατών να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις διεπόμενες από το διεθνές δίκαιο. Κάποια μέλη απέρριψαν την πρόταση αυτή με την αιτιολογία ότι σε μια τέτοια περίπτωση υπονοείται ότι τα κράτη έχουν πάντοτε τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ του διεθνούς ή του εθνικού δικαίου κατά τη σύναψη οποιασδήποτε συνθήκης, γεγονός που δεν είναι ορθό. Άλλα μέλη θεώρησαν ότι η ίδια η φύση των συμβαλλομένων καθιστά, εξ ορισμού, μια συμφωνία μεταξύ κρατών υπαγόμενη στο διεθνές δίκαιο. Εν τέλει, η Επιτροπή θεώρησε ότι η πρόθεση των κρατών εμπεριέχεται στη διατύπωση ότι η συμφωνία πρέπει να διέπεται από το διεθνές δίκαιο και προέκρινε να μην την τροποποιήσει (βλ. τα σχετικά σχόλια στην ιστοσελίδα της Επιτροπής,

http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf&lang=EF, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016).

Στην περίπτωση των συμβάσεων της διασυνοριακής συνεργασίας, τα έννομα αποτελέσματά τους δεν διέπονται από το διεθνές δίκαιο, αλλά, αντιθέτως, μέσω του μηχανισμού της ευρείας παραπομπής στο δίκαιο ενός από τα συμβαλλόμενα κράτη και δη του κράτους της έδρας, ουσιαστικά εφαρμοστέο καθίσταται το εθνικό δίκαιο. Η χρήση των παραπομπών γίνεται σε επίπεδο διακρατικών συμβάσεων (κάλυψης), με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τη σύμβαση της Karlsruhe, σε επίπεδο διασυνοριακών συμφωνιών μεταξύ των ίδιων των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, αλλά ακόμη και από την ίδια τη σύμβαση – πλαίσιο της Μαδρίτης. Ομοίως, ο ευρωπαϊκός θεσμός του ΕΟΕΣ χρησιμοποιεί τον ίδιο μηχανισμό. Ως εκ τούτου, οι συναπτόμενες συμφωνίες διασυνοριακής συνεργασίας δεν μπορούν σε κανένα επίπεδο να θεωρηθούν ως διεθνείς συνθήκες. Το ζήτημα είναι ότι ακόμη και εάν καταργηθεί ο μηχανισμός της παραπομπής στο δίκαιο του κράτους της έδρας και χωρήσει μια – ευκαταία άλλωστε – ομογενοποίηση του ουσιαστικού δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας σε επίπεδο διακρατικών συμβάσεων, με αποτέλεσμα αυτές να θεωρηθούν διεθνείς συνθήκες, εν τούτοις το πρόβλημα της φύσης των συμφωνιών που συνάπτονται σε δεύτερο επίπεδο μεταξύ οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης παραμένει.

Το ζήτημα αυτό δεν επιλύεται διότι η σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης, καθώς και οι διακρατικές συμβάσεις (κάλυψης) που ερείδονται σε αυτήν (π.χ. σύμβαση της Karlsruhe), ισοδυναμούν με ένα είδος εξουσιοδότησης από πλευράς των κυρίαρχων κρατών προς τους προαναφερόμενους οργανισμούς τους να συνάπτουν συμφωνίες με ομολόγους τους

όμορων κρατών, αλλά δεν συνεπάγονται, κατ' ανάγκη και αυτοδικαίως, το χαρακτήρα των συναπτόμενων συμφωνιών ως διεθνούς δικαίου. Και το παραπάνω ισχύει ανεξαρτήτως του ότι, σε κάθε περίπτωση, υπάρχουν κράτη που δεν έχουν υπογράψει το πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης, όπως είναι για παράδειγμα η Ελλάδα, και ως προς τα οποία ούτως ή άλλως δεν εφαρμόζονται οι παραπάνω ειδικές διατάξεις. Και δεν χαρακτηρίζονται οι συμφωνίες ως διεθνούς δικαίου διότι οι φορείς τους δεν έχουν, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δικαίου, νομική προσωπικότητα. Ως εκ τούτου, η σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης και οι επ' αυτής ερειδόμενες διακρατικές συμφωνίες δεν καθιστούν σε καμία περίπτωση, άνευ άλλου τινός, τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης υποκείμενα του διεθνούς δικαίου. Το δικαίωμα σύναψης συμβάσεων με αντιστοίχους τους εκτός συνόρων, το οποίο τους παρέχουν, παρότι δίδεται από το διεθνές δίκαιο, είναι αμφίβολο εάν, ως προς τη φύση του, αποτελεί δικαίωμα του διεθνούς δικαίου. Τούτο διότι ότι δεν παρέχεται στους οργανισμούς αυτούς η γενική αρμοδιότητα να δημιουργούν και να καταργούν έννομες σχέσεις στη διεθνή έννομη τάξη ούτε τα έννομα αποτελέσματα που προέρχονται από την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος ρυθμίζονται από διατάξεις του διεθνούς δικαίου αλλά αντιθέτως από το εθνικό δίκαιο ενός από τα κράτη στα οποία ανήκουν οι συμβαλλόμενοι Ο.Τ.Α ούτε βέβαια καθίστανται οι ΟΤΑ εν γένει άμεσοι αποδέκτες των κανόνων του διεθνούς δικαίου¹⁴⁸.

Το ίδιο άρθρο 2 της Σύμβασης της Βιέννης του 1969 ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η συνομολογούμενη συμφωνία **μπορεί να περιλαμβάνεται σε ένα, δύο ή περισσότερα έγγραφα**. Καθόσον αφορά στην περίληψή της σε περισσότερα έγγραφα, θα μπορούσε, σε μια πρώτη προσέγγιση, να θεωρηθεί ότι οι διακρατικές συμβάσεις (κάλυψης), όπως για παράδειγμα η σύμβαση της Karlsruhe, δεν ολοκληρώνονται με το κείμενό τους, αλλά ένα τμήμα τους συμπεριλαμβάνεται στις συμφωνίες που συνάπτονται εκ των υστέρων μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, ο συλλογισμός αυτός δεν ευσταθεί. Τούτο διότι, κατ' αρχάς, δεν υπάρχει ταυτότητα συμβαλλομένων στις δυο περιπτώσεις, δηλαδή στην περίπτωση της διακρατικής σύμβασης (κάλυψης) και των διασυνοριακών συμφωνιών των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η διάταξη του άρθρου 2 που δίνει τον ορισμό της συνθήκης προφανώς δεν εννοεί, σε καμία περίπτωση, ότι οι συμβαλλόμενοι διαφοροποιούνται στις περιπτώσεις που η διεθνής συνθήκη συμπεριλαμβάνεται σε περισσότερα έγγραφα¹⁴⁹. Εξάλλου, οι συμφωνίες μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών που καταρτίζονται

¹⁴⁸ Βλ. Daniel Turp et Francois Roch, ερμηνεία του άρθρου 6 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών του 1969 στο έργο των O. Corten και P. Klein: «*Les conventions de Vienne sur le droit des traités: commentaire article par article*», Bruylant 2006, 1⁹⁵ Τόμος, σελ 166-171

¹⁴⁹ Βλ. R.Colavitti: «Le statut des collectivites infra-etatiques europeennes. Entre organe et sujet», These de Doctorat, Universite Aix-Marseille, 2012, σελ.190

δυνάμει των παραπάνω διεθνών συμβάσεων, εκ του περιεχομένου τους, προκύπτει ότι δεν αποτελούν παρά μόνο εκτελεστικά μέτρα των διακρατικών συμβάσεων (κάλυψης) που έχουν προηγηθεί.

Περαιτέρω, οι συμφωνίες μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να υπαχθούν ούτε στην έννοια των «εγγράφων» του άρθρου 2 της σύμβασης της Βιέννης του 1969 περί του δικαίου των συνθηκών ώστε να θεωρηθεί ότι αποτελούν έγγραφο-συμπλήρωμα των διακρατικών συμβάσεων κάλυψης. Το συγκεκριμένο άρθρο ορίζει ότι: «1. Δια τους σκοπούς της παρούσης συμβάσεως: (α) Δια του όρου "συνθήκη" νοείται διεθνής συμφωνία, συνομολογουμένη μεταξύ κρατών, εις έγγραφον τύπον και διεπομένη υπό του Διεθνούς Δικαίου, ανεξαρτήτως εάν περιλαμβάνεται εις εν, δύο ή πλείονα έγγραφα και ανεξαρτήτως της ειδικής αυτής ονομασίας.» Τούτο διότι δεν υπάρχει ταυτότητα συμβαλλομένων μεταξύ των (αρχικών) διακρατικών συμβάσεων και των εν λόγω συμφωνιών-συμβάσεων των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που ακολουθούν προς εκτέλεσή τους.

Το άρθρο 6 της σύμβασης της Βιέννης ορίζει ότι: «Έκαστον κράτος κέκτηται την ικανότητα συνάψεως συνθηκών». Η διάταξη αυτή ρητά ορίζει τα κράτη ως υποκείμενα του διεθνούς δικαίου και σιωπά σε ό,τι αφορά άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου πλην των κρατών. Συνδέεται δε με τη διάταξη του άρθρου 29 της ίδιας εν λόγω σύμβασης όπου ορίζεται ότι: «Εξαιρέσει της περιπτώσεως καθ' ην υφίσταται διάφορος πρόθεσις, προκύπτουσα εκ της συνθήκης ή άλλως πως, η συνθήκη δεσμεύει έκαστον μέρος επί ολοκλήρου του εδάφους του». Η τελευταία αυτή διάταξη δείχνει να αιτιολογεί αυτήν του άρθρου 1, καθώς ένας από τους λόγους που το διεθνές δίκαιο καθιστά υποκείμενά του τα κράτη είναι και το γεγονός ότι αποτελούν τα μόνα νομικά πρόσωπα που μπορούν να αναλάβουν τη δέσμευση της εφαρμογής μιας διεθνούς συνθήκης σε όλη, καταρχήν, την εδαφική έκταση της χώρας, ενώ οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης απλώς ακολουθούν τις συμβατικές δεσμεύσεις του κράτους στο οποίο ανήκουν. Οι οργανισμοί αυτοί έχουν εδαφικό χαρακτήρα και κατά τούτο μοιάζουν με τα κράτη, αλλά αφενός μεν ο χαρακτήρας αυτός είναι περιορισμένος και αφετέρου οι όποιες αρμοδιότητές τους και εξουσίες τους είναι δοτές και καθορίζονται από το εσωτερικό δίκαιο. Η εφαρμογή, ωστόσο, μιας διεθνούς σύμβασης σε όλη την επικράτεια των συμβαλλόμενων κρατών δεν είναι αυτοσκοπός ούτε αποτελεί εννοιολογικό της γνώρισμα καθώς υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες συγκεκριμένες διεθνείς συνθήκες λόγω του αντικειμένου τους είναι εφαρμοστέες σε τμήμα μόνο της επικράτειας. Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη έχουν τον κυρίαρχο ρόλο στην κατάρτιση και τη διαμόρφωση του κειμένου μιας διεθνούς σύμβασης, ακόμη και όταν, συχνά, τα ουσιαστικά και πρακτικά της αποτελέσματα επηρεάζουν κατά

κύριο λόγο τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή ορισμένους από αυτούς λόγω των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της που εκτείνονται χωρικά στην εδαφική περιφέρεια των παραπάνω οργανισμών ή λόγω του ότι η ίδια η σύμβαση παραχωρεί δικαιώματα ή δημιουργεί υποχρεώσεις στους εν λόγω οργανισμούς αντιμετωπίζοντάς τους με την ιδιότητά τους ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, δηλαδή ως υποκείμενα δικαίου και όχι απλά ως αντικείμενο συγκεκριμένων ρυθμίσεων. Οι προπαρατιθέμενες διεθνείς συμβάσεις, που αφορούν ειδικά τη «διεθνή δράση» των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, δηλαδή η σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης και οι ερειδόμενες σε αυτή διεθνείς συμβάσεις, είναι εύλογο και αναμενόμενο, λόγω αντικειμένου, να παρέχουν στους οργανισμούς αυτούς δικαίωμα του συμβάλλεσθαι, συχνά όχι σε όλους ανεξαιρέτως, αλλά στους κείμενους στη συνοριακή ζώνη των κρατών οργανισμούς.

3. Διάκριση μεταξύ των ομόσπονδων κρατών και των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα ενιαία κράτη.

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει η διάκριση μεταξύ των ομόσπονδων κρατών στα ομοσπονδιακά κράτη και των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είτε στα ενιαία κράτη είτε και στα ίδια τα ομόσπονδα κράτη, διότι αντίστοιχα διαφορετική είναι η αντιμετώπισή τους τόσο από το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο όσο και από το δημόσιο διεθνές δίκαιο. Στα ομόσπονδα κράτη αναγνωρίζεται μια πιο εκτεταμένη αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών (treaty making power) σε σχέση με τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, χωρίς αυτό ασφαλώς να συνεπάγεται νομική προσωπικότητα κατά το διεθνές δίκαιο, αφού απουσιάζει το δικαίωμα σύναψης συνθηκών, το δικαίωμα ενεργητικής και παθητικής αντιπροσώπευσης και το δικαίωμα παράστασης ενώπιον διεθνών δικαστηρίων.

Κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες που προηγήθηκαν της σύναψης της σύμβασης της Βιέννης «περί του δικαίου των συνθηκών», οι διάφοροι εισηγητές διατύπωναν προτάσεις σχετικά με την εισαγωγή διάταξης που να κάνει ρητή αναφορά στην ικανότητα των ομόσπονδων κρατών να συνάπτουν και να υπογράφουν διεθνείς συνθήκες και συμβάσεις εφόσον αυτό επιτρέπεται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα. Συγκεκριμένα, ο εισηγητής Sir Humphrey Waldock είχε αρχικά προτείνει σχετικά να προβλεφθεί ότι, στην περίπτωση των ομοσπονδιακών κρατών, η ικανότητα του διεθνούς δικαίου για τη συμμετοχή ομόσπονδου κράτους ως συμβαλλόμενο μέρος σε διεθνείς συνθήκες ανήκει καταρχήν στο ομοσπονδιακό κράτος. Όμως, εάν το σύνταγμα του ομοσπονδιακού κράτους παρέχει στα ομόσπονδα κράτη την αρμοδιότητα άμεσης σύναψης συμβάσεων με ξένα κράτη, τότε τα παραπάνω δεν μπορούν να ασκούν αυτήν την αρμοδιότητα παρά μόνο ως όργανα του ομοσπονδιακού

κράτους, κατά περίπτωση. Ωστόσο, το ομόσπονδο κράτος, στο οποίο παρέχεται η κατά τα παραπάνω αρμοδιότητα από το ομοσπονδιακό σύνταγμα, είναι πράγματι φορέας αυτής εάν είναι μέλος του Ο.Η.Ε. ή εάν το ομοσπονδιακό κράτος και τα λοιπά συμβαλλόμενα κράτη του αναγνωρίζουν μια δική του ξεχωριστή νομική προσωπικότητα¹⁵⁰. Το κριτήριο, όμως, της ιδιότητας του μέλους του Ο.Η.Ε. μοιάζει μη ρεαλιστικό καθώς δεν είναι δυνατή η εισδοχή ομόσπονδων κρατών στον εν λόγω Οργανισμό. Μεταγενέστερες διατυπώσεις της πιο πάνω πρότασης διάταξης από την Συντακτική Επιτροπή ήταν σαφώς πιο περιορισμένες και αρκούσαν απλώς στην παραπομπή στο ομοσπονδιακό σύνταγμα. Συγκεκριμένα, η παραπάνω πρόταση διάταξης αναδιατυπώθηκε με την πρόβλεψη ότι στα ομοσπονδιακά κράτη η ικανότητα σύναψης συνθηκών εξαρτάται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα¹⁵¹. Ακολούθως, στο σχέδιο του 1966 επιλέχτηκε να διατυπωθεί ότι τα κράτη-μέλη ομοσπονδιακού κράτους μπορούν να έχουν ικανότητα σύναψης συνθηκών εάν αυτή η ικανότητα κατοχυρώνεται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα και στα όρια που θέτει το σύνταγμα αυτό. Εντέλει, όμως, δεν συμπεριλήφθηκε η διάταξη αυτή στην προαναφερόμενη σύμβαση της Βιέννης.

Το εθιμικό διεθνές δίκαιο αποδέχεται την ύπαρξη μιας περιορισμένης ικανότητας δικαίων των ομόσπονδων κρατών, η οποία είναι «δοτή» και προέρχεται από το (εθνικό) ομοσπονδιακό σύνταγμα. Επομένως, με βάση το τελευταίο πρέπει να κρίνεται κατά περίπτωση η αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών των ομόσπονδων κρατών. Τα παραπάνω δεν ισχύουν ούτε μπορούν σε καμία περίπτωση να εφαρμοστούν κατ' αναλογία στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Ενδεικτικά, πρέπει να γίνει αναφορά στα Συντάγματα τριών ομοσπονδιακών κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης: της Γερμανίας, της Αυστρίας και του Βελγίου. Σύμφωνα με το άρθρο 32 του Θεμελιώδους Νόμου του Ομοσπονδιακού κράτους της Γερμανίας, η διαχείριση των σχέσεων με τα αλλοδαπά κράτη εμπίπτει στην αρμοδιότητα του ομοσπονδιακού κράτους. Πριν από τη σύναψη μιας συνθήκης, η οποία αφορά στην ιδιαίτερη κατάσταση ενός ομόσπονδου κράτους, πρέπει να ζητείται η γνώμη του τελευταίου. Το ίδιο άρθρο αναφέρει, επίσης, ότι τα ομόσπονδα κράτη μπορούν, με έγκριση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, να συνάπτουν συνθήκες με ξένα κράτη. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 70 του Θεμελιώδους Νόμου, τα ομόσπονδα κράτη έχουν αρμοδιότητα να νομοθετούν στις περιπτώσεις που ο πιο πάνω Νόμος δεν παρέχει στο ομοσπονδιακό κράτος αρμοδιότητα νομοθέτησης. Από το συνδυασμό των πιο πάνω διατάξεων, συνάγεται ότι οι αρμοδιότητες διαχωρίζονται σε

¹⁵⁰ Βλ. H. Waldock: «*Premier rapport sur le droit des traites*», Ann. C.D.I, 1962, σελ. 40-42 και «*Quatrieme rapport sur le droit des traites*», Ann. C.D.I 1965, σελ. 1-77.

¹⁵¹ Bl. Y.Lejeune: «*Le Statut international des collectivités fédérées a la lumière de l'expérience Suisse*». Libr. Générale de Droit et de Jurisprudence. 1998, σελ. 382.

αποκλειστικές και συντρέχουσες και ότι τα ομόσπονδα κράτη έχουν μια περιορισμένη αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών, αλλά δεν προκύπτει εάν η ικανότητα τους να συνάπτουν διεθνείς συνθήκες αφορά μόνο στις αποκλειστικές τους ή και στις συντρέχουσες αρμοδιότητες. Εξίσου ασαφές είναι εάν η έγκριση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης απαιτείται a priori ή δίνεται μετά τη σύναψη της σύμβασης. Σημαντική είναι και η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 24 του Θεμελιώδους Νόμου όπου προβλέπεται ότι τα ομόσπονδα κράτη, με την έγκριση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, **μπορούν να μεταφέρουν κυριαρχικά δικαιώματα σε θεσμούς διασυνοριακής συνεργασίας.**

Σε ό,τι αφορά το Αυστριακό ομοσπονδιακό κράτος, το άρθρο 16 του αυστριακού ομοσπονδιακού συντάγματος προβλέπει ότι στους τομείς που εμπίπτουν στην αυτόνομη αρμοδιότητα των ομόσπονδων κρατών, αυτά μπορούν να συνάπτουν συνθήκες **με κράτη όμορα της Αυστρίας** ή ομόσπονδα κράτη. Ο κανόνας αυτός θέτει δύο περιορισμούς στην αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών των αυστριακών ομόσπονδων κρατών. Ο πρώτος είναι να δρουν σε πεδίο της αυτόνομης αρμοδιότητάς τους, άρα στο πεδίο των αποκλειστικών τους αρμοδιοτήτων. Ο δεύτερος περιορισμός συνίσταται στο ότι οι συνθήκες πρέπει να συνάπτονται με όμορα κράτη ή ομόσπονδα κράτη. Από αυτό συνάγεται ότι το ομοσπονδιακό κράτος επιθυμεί να περιορίσει την treaty making power των ομόσπονδων κρατών σε θέματα τοπικού και μόνο ενδιαφέροντος. Εξάλλου, η όποια εκτός συνόρων δραστηριότητα των ομόσπονδων κρατών υπόκειται στον έλεγχο του ομοσπονδιακού κράτους, καθώς, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο 16, ο Κυβερνήτης του ομόσπονδου κράτους (Landeshauptmann) υποχρεούται να ενημερώνει την ομοσπονδιακή κυβέρνηση πριν από την έναρξη οποιασδήποτε διαπραγμάτευσης και να έχει την έγκρισή της πριν από την οριστική σύναψη σύμβασης. Οι Αρχές του ομόσπονδου κράτους, οι οποίες έχουν υπογράψει τη σχετική σύμβαση, υποχρεούνται να την καταγγείλουν κατόπιν απαίτησης της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και σε περίπτωση που δεν συμμορφωθούν με την υποχρέωσή τους αυτή, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί να προχωρήσει μόνη της σε καταγγελία της σύμβασης.

Το Βέλγιο είναι ένα ακόμη ομοσπονδιακό κράτος της Ε.Ε., κατά τη ρητή διατύπωση του πρώτου άρθρου του Συντάγματός του¹⁵². Είναι ένα από τα πιο ολοκληρωμένα Συντάγματα στην Ευρώπη σε ό,τι αφορά την αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών των ομόσπονδων Αρχών του κράτους. Στο Βέλγιο, σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 2), υπάρχουν δύο επίπεδα ομόσπονδων κρατών: οι Κοινότητες (Communauté Française, Communauté Flamande, Communauté Germanophone) και οι Περιφέρειες (άρθρο 3, Région Wallone, Région Flamande, Région Bruxelloise). Ο Βασιλιάς του Βελγίου είναι αυτός που κατευθύνει τις διεθνείς σχέσεις του κράτους και έχει την αρμοδιότητα σύναψης διεθνών συνθηκών. Ωστόσο,

¹⁵² «La Belgique est un etat federal qui se compose des Communautés et des Regions».

οι κυβερνήσεις των Κοινοτήτων και των Περιφερειών, στους τομείς αρμοδιοτήτων των κοινοβουλίων τους, έχουν δυνατότητα σύναψης συμβάσεων, οι οποίες παράγουν αποτελέσματα μετά τη σχετική συγκατάθεση των κοινοβουλίων. Σύμφωνα δε με το άρθρο 167 παρ. 4 του Συντάγματος, ειδικός νόμος ρυθμίζει τόσο τα διαδικαστικά θέματα της σύναψης διεθνών συμβάσεων από τις Κοινότητες και τις Περιφέρειες όσο και τις συνθήκες υπό τις οποίες οι παραπάνω δύνανται να προχωρούν σε διεθνή δράση, σε τομείς οι οποίοι εμπίπτουν στις αρμοδιότητες τόσο του ομοσπονδιακού κράτους όσο και των πιο πάνω ομόσπονδων Αρχών. Στην πράξη, τα αντισυμβαλλόμενα με τις εν λόγω Αρχές αλλοδαπά κράτη αναγνωρίζουν τη διεθνή «υπόσταση» των παραπάνω και το γεγονός ότι ο νομικός τους δεσμός είναι με τις Κοινότητες και τις Περιφέρειες και όχι με το ομοσπονδιακό κράτος του Βελγίου. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί σε κάποιες περιπτώσεις ότι τα αντισυμβαλλόμενα αλλοδαπά κράτη εξαρτούν τη σύναψη της σχετικής σύμβασης από την άμεση συμμετοχή και του ομοσπονδιακού κράτους¹⁵³. Έχει υποστηριχθεί ότι ο λόγος της απαίτησης αυτής δεν είναι η μη αναγνώριση της *treaty making power* των Κοινοτήτων και των Περιφερειών, αλλά η ανάγκη των κρατών να εξασφαλίσουν νομικά τη δυνατότητα πρόσβασης σε διεθνή δικαστήρια σε περίπτωση τυχόν παραβάσεων¹⁵⁴. Αξίζει να αναφερθεί στο σημείο αυτό η γνωμοδότηση της 28^{ης} Φεβρουαρίου 1989 του βελγικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Μετά από σχετικό ερώτημα που του υποβλήθηκε από τον Υπουργό διεθνών σχέσεων της *Communaute Francaise* σχετικά με την υποχρέωση έγκρισης ή μη, από το Συμβούλιο της *Communaute*, της συμφωνίας (*accord*) που είχε υπογράψει με το ελβετικό καντόνι της *Jura*, σύμφωνα με το άρθρο 16 του νόμου της 20^{ης} Ιανουαρίου 1978 και η οποία ρύθμιζε ζητήματα πολιτιστικής συνεργασίας.

Ο νόμος της 20^{ης} Ιανουαρίου 1978 αφορά στις επιτρεπόμενες περιπτώσεις σύναψης συμβάσεων από ομόσπονδο βελγικό κράτος για πολιτιστικά ζητήματα κατ' εφαρμογή της *treaty making power* που αναγνωρίζει το βελγικό Σύνταγμα στα ομόσπονδα κράτη στους τομείς αρμοδιοτήτων των κοινοβουλίων τους.

Με τη εν λόγω γνωμοδότησή του το Συμβούλιο της Επικρατείας υπογράμμισε ότι η έγκριση κατά τους ορισμούς του άρθρου 16 απαιτείται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες πρόκειται πράγματι για διεθνή συνθήκη υπό την αυστηρή έννοια του όρου, δηλαδή για συνθήκη η οποία διέπεται από το διεθνές δίκαιο και συνάπτεται μεταξύ υποκειμένων του

¹⁵³ Τέτοια είναι η περίπτωση της σύμβασης των Βρυξελλών της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 2002 για τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και δημόσιων οργανισμών, η οποία έχει συναφθεί μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους του Βελγίου, της *Communauté Française*, της *Communauté Flamande*, της *Région Wallone*, της *Région Flamande* και της Γαλλίας.

¹⁵⁴ Βλ. R.Colavitti: «*Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet*», Thèse de Doctorat, Université Aix-Marseille, 2012, σελ. 383

διεθνούς δικαίου. Με την ερμηνεία του αυτή το δικαστήριο επιλύει το ζήτημα του νομικού χαρακτηρισμού της συνθήκης, ως διεθνούς ή μη, με βάση τα θεμελιώδη κριτήρια που θέτει το διεθνές δίκαιο και όχι με βάση τις αρμοδιότητες που η εθνική έννομη τάξη χορηγεί σε όργανά της στον τομέα των διεθνών σχέσεων.

Ωστόσο, οι αρμοδιότητες (συμβατικής) δράσης εκτός των συνόρων, οι οποίες χορηγούνται στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, δεν εξαρτώνται κατ' ανάγκη από τη μορφή του κράτους ως ενιαίου ή ομοσπονδιακού αλλά από τις ανάγκες που πρέπει να εξυπηρετηθούν από τη διεθνή δράση των οργανισμών αυτών. Η Γαλλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ενιαίου κράτους που έχει εξοπλίσει τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης με σημαντικές αρμοδιότητες εξωσυνοριακής δράσης. Η αρχή έγινε με το άρθρο 65 του νόμου της 2ας Μαρτίου 1982 το οποίο έκανε ρητή αναφορά σε δυνατότητα διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ακολούθησε η σύσταση, με εγκύκλιο της 26^{ης} Μαΐου 1983, στο Υπουργείο Εξωτερικών, οργάνου υπεύθυνου για την παρακολούθηση της εκτός συνόρων δράσης των οργανισμών αυτών. Εν συνεχεία, με το άρθρο 131 του νόμου 92-125 της 6 Φεβρουαρίου 1992, προβλέφθηκε ότι οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και οι ενώσεις τους δύνανται να συνάπτουν συμβάσεις με αντίστοιχους αλλοδαπούς οργανισμούς και ενώσεις αλλοδαπών οργανισμών, στα όρια των αρμοδιοτήτων τους και σεβόμενοι τις διεθνείς υποχρεώσεις της Γαλλίας. Περαιτέρω, με το 83 του νόμου της 4^{ης} Φεβρουαρίου 1995, θεσμοθετήθηκε ο οργανισμός δημόσιου συμφέροντος (Groupement d'interet public). Πρόκειται για νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου στο οποίο μπορούν να συμμετέχουν, ως μέλη, οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συνδιαχείριση προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας. Όμως και η Ελλάδα αποτελεί παράδειγμα ενιαίου κράτους που παρέχει νομικά τη δυνατότητα στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συμβληθούν με αντίστοιχους εκτός των συνόρων τόσο με διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων όσο και με διατάξεις του ν.3852/2010 στις οποίες έγινε εκτενής αναφορά σε προγενέστερο κεφάλαιο (βλ. Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Β, ΙΙ παρ.24).

4. Η θέση του διεθνούς δικαίου έναντι της διεθνούς δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Όπως προαναφέρθηκε, η σύμβαση της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών ρητά απονέμει ικανότητα διεθνούς δικαίου μόνο στα κυρίαρχα κράτη. Ωστόσο, τα οριζόμενα στο άρθρο 6 της Σύμβασης της Βιέννης θα μπορούσαν να ερμηνευτούν με δύο τρόπους. Καταρχήν, εξ

αντιδιαστολής, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποκλείεται από την ικανότητα σύναψης διεθνών συνθηκών οποιοσδήποτε άλλος οργανισμός πλην των κυρίαρχων κρατών. Η σιωπή, όμως, αυτή της σύμβασης ενδέχεται να σημαίνει ότι το ζήτημα της σύναψης διεθνών συνθηκών από άλλους οργανισμούς πέραν των κρατών δεν εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο της εν λόγω διάταξης και άρα ούτε επιτρέπει **αλλά ούτε απαγορεύει** τη διεθνή δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης¹⁵⁵. Άλλωστε, ούτε οι διεθνείς οργανισμοί, οι οποίοι είναι υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, είναι κυρίαρχα κράτη.

Η αυξανόμενη, όμως, συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης τόσο μεταξύ τους όσο και με διεθνείς οργανισμούς, σε ορισμένους από τους οποίους ενίοτε, κατά τα προαναφερόμενα, μετέχουν ως μέλη, παραπέμπει σε ένα international regionalism. Πρακτικά, αυτό σημαίνει, καταρχήν, την αναγνώριση μιας μορφής ίδιας, περιορισμένης εμβέλειας, διεθνούς προσωπικότητας στις περιφερειακές και τοπικές οντότητες, υπό την έννοια ότι καταλαμβάνει μόνο τους συγκεκριμένους τομείς δράσης των εν λόγω οντοτήτων και δεν ταυτίζεται ακριβώς με τη γενική ικανότητα διεθνούς δικαίου των κυρίαρχων κρατών.¹⁵⁶ Η περιορισμένη αυτή νομική προσωπικότητα περιλαμβάνει ασφαλώς την treaty making power, αρκεί να υπάρχει εξουσιοδότηση του κράτους στο οποίο ανήκουν και να υπάρχει οντότητα που θα αποδεχτεί να συμβληθεί μαζί τους. Η ανάγκη της αναγνώρισης ειδικής ικανότητας διεθνούς δικαίου παρίσταται μεγαλύτερη στην περίπτωση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης απ' ό,τι άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Αυτό συμβαίνει επειδή οι ως άνω οργανισμοί, λόγω της **χωρικής τους διάστασης**, είναι επιφορτισμένοι με αρμοδιότητες γενικού χαρακτήρα σε διάφορους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, κατ' αντίθεση με τα υπόλοιπα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν ένα πολύ εξειδικευμένο αντικείμενο. Αυτή η εδαφική διάσταση, άλλωστε, σε συνδυασμό με το καθεστώς της αυτοκυβέρνησης και την ύπαρξη ενός πληθυσμού, μόνιμα κατοικούντος επί του εδάφους τους, είναι που καθιστούν τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης πολύ πιο όμοιους με τα κράτη σε σχέση με άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και, ως εκ τούτου, πιο «ανταγωνιστικούς» προς τα κράτη ως προς την εκτός των συνόρων δράση. Αλληλένδετο με τον παραπάνω προβληματισμό είναι και το ζήτημα του (νομικού) χαρακτήρα και της νομικής προσωπικότητας των διασυνοριακών νομικών προσώπων που δημιουργούνται από τους παραπάνω οργανισμούς (όπως είναι οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες). Το τρίτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης-πλαίσου της Μαδρίτης του 1980 θεσπίζει πολύ ειδικές διατάξεις σχετικά με τη φύση και τη λειτουργία των Ευρωπαϊκών Περιφερειών και τις καθιστά οντότητες

¹⁵⁵ Βλ. B. Dolez.: «Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat», Thèse de Doctorat, Université de Lille II, 1993, σελ.190

¹⁵⁶ Βλ. J-M Sorel: «La prise en compte des collectivités territoriales non-étatiques par les organisations internationales à vocation universelle», S.F.D.I, Journée d' Etudes :Les collectivités territoriales non - étatiques dans le système juridique international, Editions A.Pedone, 2002, σελ.125

με νομική προσωπικότητα η οποία παρέχεται καταρχήν από το συμβατικό διεθνές δίκαιο, αλλά ο τρόπος λειτουργίας της εξειδικεύεται από το (εσωτερικό) δίκαιο του κράτους της έδρας. Η ικανότητα σύναψης συνθηκών των οργανισμών αυτών δεν είναι πρωτογενής αλλά δοτή και, ως εκ τούτου, και η νομική προσωπικότητα που θα τους αναγνωριζόταν στη διεθνή έννομη τάξη και, που κατ' ακολουθία, θα αναγνωριζόταν και στους διασυνοριακούς οργανισμούς, συνδεδεμένη με την έννοια του international regionalism, **θα ήταν επίσης δοτή, καθαρά λειτουργικού χαρακτήρα** και θα προσομοιάζε με την αντίστοιχη που αναγνωρίζεται στους διεθνείς οργανισμούς. Ο λειτουργικός χαρακτήρας της νομικής προσωπικότητας παραπέμπει στην αρχή της επικουρικότητας, υπό την έννοια ότι οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή οι διασυνοριακοί οργανισμοί, λόγω εγγύτητας, είναι σε θέση να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα τα προβλήματα και τις δυσκολίες που παρουσιάζονται στη γεωγραφική τους ζώνη και, ως εκ τούτου, είναι οι καλύτεροι «πρεσβευτές» της ζώνης αυτής στη διεθνή έννομη τάξη. Αυτό θα αποτελούσε μεταφορά της αρχής της επικουρικότητας του εθνικού δικαίου σε μια άλλη κλίμακα.¹⁵⁷

Ένα περαιτέρω κριτήριο που τίθεται για την αναγνώριση διεθνούς νομικής προσωπικότητας σε μια (μη κρατική) οντότητα είναι η αποδοχή της, στο πλαίσιο μιας εκτός των συνόρων συμβατικής σχέσης, από τα λοιπά συμβαλλόμενα μέρη που αποτελούν υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, δηλαδή από κράτη ή από διεθνείς οργανισμούς. Εφόσον, δηλαδή, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης συμβάλλονται, επ' ονόματί τους και όχι επ' ονόματι του κράτους στο οποίο ανήκουν, με όμορα κράτη και δημιουργούν από κοινού ένα διασυνοριακό μόρφωμα, εξυπακούεται ότι τα συμβαλλόμενα αυτά κράτη έχουν αποδεχτεί ένα είδος διεθνούς standing των εν λόγω οργανισμών στον τομέα των αρμοδιοτήτων τους. Η συμβατική σύμπραξη οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και κρατών είναι επιτρεπτή για παράδειγμα στην περίπτωση του θεσμού της Ευρωπεριφέρειας. Εφόσον αυτό γίνει δεκτό, πρέπει, κατ' επέκταση, να γίνει δεκτό και ότι χωρεί αποδοχή των δημιουργούμενων σχηματισμών ως οντοτήτων διεθνούς δικαίου, δηλαδή ως οντοτήτων οι οποίες προσομοιάζουν με διεθνείς οργανισμούς. Ωστόσο, η συνηθέστερη μέχρι σήμερα περίπτωση είναι η συμβατική συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης μεταξύ τους επί τη βάση μιας (διακρατικής) σύμβασης κάλυψης. Συνεπώς, το παραπάνω κριτήριο της αποδοχής των οργανισμών από υποκείμενα του διεθνούς δικαίου παρίσταται σε αυτήν την περίπτωση αλυσιτελές.

¹⁵⁷ Στην ελληνική έννομη τάξη το άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006 ΦΕΚ Α 11) ορίζει ότι: «Οι δημοτικές και οι Κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας».

Το πρόβλημα των υποκειμένων του διεθνούς δικαίου απασχολεί την επιστήμη και την πρακτική από το 19^ο αιώνα. Ο Ε. Ρούκουνας αναφέρει σχετικά¹⁵⁸: «Στα μέσα του 20^{ου} αιώνα μαζί με το κράτος έγινε δεκτό -εξ ανάγκης- ότι και ορισμένοι διεθνείς οργανισμοί έχουν διεθνή νομική προσωπικότητα και μόνο με τη ραγδαία εξέλιξη της διεθνούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων οι κυβερνήσεις, τα διεθνή όργανα και οι διεθνολόγοι άρχισαν να συνειδητοποιούν ότι και οι ιδιώτες (άτομα, ομάδες, οικονομικές οντότητες) που είναι οπωσδήποτε χρήστες (users) των κανόνων του διεθνούς δικαίου, έχουν υπό ορισμένες προϋποθέσεις διεθνή νομική προσωπικότητα και κατά συνέπεια την ιδιότητα του υποκειμένου του διεθνούς δικαίου. [...] Αν θελήσουμε τώρα να αντιμετωπίσουμε τη διεθνή κοινότητα με καθορισμό των παραγόντων εκείνων που η δραστηριότητά τους διέπεται από το διεθνές δίκαιο, θα πρέπει να στραφούμε προς την ευρεία έννοια της διεθνούς νομικής προσωπικότητας. Η νομική προσωπικότητα είναι εδώ μια θεωρητική κατηγορία με υποκειμενική διάσταση. Όταν λέμε νομική προσωπικότητα εννοούμε φορέα που εκφράζει σύνολο ικανοτήτων που ασκούνται με νομικές συνέπειες. Εννοούμε φορέα που έχει δυνατότητα προβολής δικαιωμάτων και αναλήψεως υποχρεώσεων κατά το διεθνές δίκαιο. Όλοι οι αποδέκτες κανόνων δικαίου δεν είναι κατ'ανάγκη υποκείμενα της έννομης τάξεως. Για να θεωρηθούν υποκείμενα της έννομης τάξεως πρέπει να διαθέτουν τη νομική ικανότητα να ασκήσουν δικαιώματα και να εγείρουν απευθείας απαίτηση σεβασμού αυτών των δικαιωμάτων. Το ΔΔΧ στη Γνωμοδότησή του περί της επανορθώσεως ζημιών που προκλήθηκαν κατά την υπηρεσία στα Ηνωμένα Έθνη (1949) τόνισε ότι: «Τα υποκείμενα του δικαίου σε δεδομένο νομικό σύστημα δεν είναι αναγκαίως όμοια ως προς τη φύση τους και την έκταση των δικαιωμάτων τους: η φύση τους εξαρτάται από τις ανάγκες της κοινωνίας. Η ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου κατά την πορεία της ιστορίας του επηρεάστηκε από απαιτήσεις της διεθνούς ζωής και η προοδευτική διεύρυνση των συλλογικών δραστηριοτήτων ανέδειξε παραδείγματα δράσεως που ασκούνται στο διεθνές πεδίο από οντότητες που δεν είναι κράτη» (CIJ Recueil, 1949, 178) [...]». Ακολούθως, ο ίδιος συγγραφέας σημειώνει¹⁵⁹: «[...] οι θεωρίες περί υποκειμένων του διεθνούς δικαίου δεν έχουν σήμερα τη σημασία που μερικοί εξακολουθούν να τους αποδίδουν. Σημασία έχει το ποιος μπορεί να επικαλεσθεί *locus standi* απέναντι σε συγκεκριμένο κανόνα του διεθνούς δικαίου ενώπιον εσωτερικού ή διεθνούς οργάνου. Εξάλλου, το γεγονός ότι τα άτομα (μεμονωμένα ή καθ' ομάδες) καθίστανται ολοένα περισσότερο χρήστες (users) του διεθνούς δικαίου και μάλιστα ενώπιον των εσωτερικών οργάνων, μεταβάλλει σημαντικά τα δεδομένα του προβλήματος [...]

¹⁵⁸ Ε.Ρούκουνας, *Δημόσιο διεθνές δίκαιο*, , Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ.19-21

¹⁵⁹ Ε.Ρούκουνας, *Δημόσιο διεθνές δίκαιο*, , Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ.30

Ένα ζήτημα που τίθεται είναι εάν θα μπορούσαν οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, κατά την εκτός των συνόρων δράση τους, να αντιμετωπιστούν ως μη κυβερνητικές οργανώσεις ή ως φορείς της διεθνούς κοινωνίας των πολιτών δεδομένου, άλλωστε, του αντιπροσωπευτικού συστήματος ανάδειξης των φυσικών προσώπων που τους διοικούν. Στην περίπτωση αυτή, οι εν λόγω οργανισμοί θα συνιστούσαν φορείς διεθνούς νομικής προσωπικότητας όχι λειτουργικά περιορισμένης, όπως οι διεθνείς οργανισμοί, αλλά πλήρους, πλην όμως εδαφικά περιορισμένης, δηλαδή περιορισμένης στα όρια της χωρικής τους διάστασης. Η μη συνδρομή του *ius standi* ως προς το διεθνές δικαστήριο των Ηνωμένων Εθνών, δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 34 του Καταστατικού του, μόνο τα κράτη μπορούν να είναι διάδικοι, δεν αποκλείει την κτήση νομικής προσωπικότητας από τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Άλλωστε, ούτε οι διεθνείς οργανισμοί έχουν ικανότητα διαδίκου στο εν λόγω δικαστήριο¹⁶⁰.

Ωστόσο, είναι εξαιρετικά αμφίβολης ορθότητας η υπαγωγή των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στις δυο παραπάνω έννοιες – των μη κυβερνητικών οργανώσεων και της διεθνούς κοινωνίας των πολιτών – δεδομένου ότι πρόκειται για νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου στενά συνδεδεμένα με το κράτος. Άλλωστε, το ίδιο το διεθνές δίκαιο, σε περίπτωση άδικης πράξης/παράλειψης, προερχόμενης από τα όργανα των οργανισμών αυτών αποδίδει πάντοτε την ευθύνη στο κράτος στο οποίο ανήκουν. Συνεπώς, δεν είναι δυνατόν να παραλληλιστούν οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ούτε με μη κυβερνητικές οργανώσεις ούτε με τους ιδιώτες (άτομα/νομικά πρόσωπα). Περαιτέρω, η πλήρης (διεθνής) νομική προσωπικότητα στα όρια του εδάφους τους έρχεται σε αντίθεση με τη θεμελιώδη – όχι μόνο για το διεθνές αλλά και για το εθνικό δημόσιο δίκαιο – αρχή της κρατικής κυριαρχίας και του αδιαίρετου χαρακτήρα του κράτους, όχι μόνο στα ενιαία αλλά ακόμη και στα ομοσπονδιακά κράτη στα οποία η *treaty making power* των ομόσπονδων κρατών δεν είναι πάντοτε δεδομένη αλλά εξαρτάται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα και τίθεται υπό αυστηρές προϋποθέσεις.

¹⁶⁰ Βλ. το σχετικό προβληματισμό σε Patrick Daillier: «*Les collectivités territoriales non-étatiques sujets du droit international?*», S.F.D.I, Journée d' Etudes :Les collectivités territoriales non - étatiques dans le système juridique international, Editions A.Pedone, 2002, σελ.197-205

5. Περιπτωσιολογική αντιμετώπιση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου εν γένει από το διεθνές συμβατικό δίκαιο.

Η διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης προϋποθέτει εξ ορισμού τη νομική δυνατότητά τους να υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα και να αντιμετωπίζονται ως συμβαλλόμενα μέρη σε συμβατικές σχέσεις, όχι μόνο με αντιστοίχους τους οργανισμούς αλλοδαπών κρατών, αλλά εν ανάγκη και με αλλοδαπά κράτη. Στην πράξη υπάρχουν διεθνείς συνθήκες με ποικίλα και διαφορετικά αντικείμενα που αντιμετωπίζουν ως συμβαλλόμενα μέρη νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κυρίαρχων κρατών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η «Σύμβαση για την επίλυση των διαφορών από επενδύσεις μεταξύ κρατών και υπηκόων άλλων κρατών» (Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States) της 18^{ης} Μαρτίου 1965. Με το άρθρο 1 της εν λόγω σύμβασης ιδρύεται το Διεθνές Κέντρο για την επίλυση διαφορών από επενδύσεις και με το άρθρο 25 αυτής εκτείνεται η δικαιοδοσία του πιο πάνω Κέντρου και στην επίλυση διαφορών μεταξύ νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των συμβαλλόμενων κρατών και ιδιωτών επενδυτών υπηκόων άλλων συμβαλλόμενων κρατών εφόσον το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο έχει ρητά υποδειχθεί στο Κέντρο από το κράτος στο οποίο ανήκει. Η αποδοχή δε της δικαιοδοσίας του Κέντρου από το νομικό πρόσωπο, για τη συγκεκριμένη διαφορά, δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο κατόπιν της έγκρισης του κράτους στο οποίο ανήκει, εκτός εάν το τελευταίο έχει δηλώσει ότι η προηγούμενη έγκρισή του δεν είναι αναγκαία. Πρόκειται, δηλαδή, για μια διεθνή σύμβαση από την οποία απορρέουν δικαιώματα και υποχρεώσεις και για νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και όχι μόνο για τα κράτη.

Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι διεθνείς οργανισμοί δεν αποδέχονται παρά μόνο τα κυρίαρχα κράτη ως μέλη τους, με πρώτο και σημαντικότερο τον ίδιο τον Ο.Η.Ε. (σχετ. τα άρθρα 3-6 του Κεφαλαίου 2 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών). Ομοίως, το άρθρο II του Καταστατικού του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Agreement of the International Monetary Fund) κάνει αναφορά μόνο σε κράτη¹⁶¹, γεγονός άλλωστε που θέτει ζητήματα σχετικά με τη συμμετοχή στον εν λόγω οργανισμό της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τα μέλη της Ευρωζώνης δεν δύνανται να μετέχουν ως απόλυτα ανεξάρτητα κράτη διότι δεν έχουν πλέον νομισματική κυριαρχία, η οποία αποτελεί κατά κάποιο τρόπο εννοιολογικό συστατικό της ιδιότητας του μέλους του συγκεκριμένου οργανισμού λόγω της φύσης του). Το άρθρο XXXI του πιο πάνω Καταστατικού αναφέρει στο

¹⁶¹ “Section 1. Original members The original members of the Fund shall be those of the countries represented at the United Nations Monetary and Financial Conference whose governments accept membership before December 31, 1945. Section 2. Other members. Membership shall be open to other countries at such times and in accordance with such terms as may be prescribed by the Board of Governors. These terms, including the terms for subscriptions, shall be based on principles consistent with those applied to other countries that are already members.”

Τμήμα 2, παρ. γ, ότι με την υπογραφή της εν λόγω συμφωνίας οι κυβερνήσεις την αποδέχονται όχι μόνο εκ μέρους τους και για λογαριασμό τους, αλλά και εκ μέρους των αποικιών τους, των υπερπόντιων εδαφών τους (overseas territories), όλων των εδαφών που βρίσκονται υπό την προστασία, την κυριαρχία ή την εξουσία τους και των εδαφών επί των οποίων ασκούν για ένα διάστημα κάποιο είδος εξουσίας. Με τη διάταξη αυτή επιβεβαιώνεται η άρνηση των συμβαλλομένων να αναγνωρίσουν ένα ειδικό νομικό καθεστώς συμμετοχής υπέρ οποιασδήποτε άλλης οντότητας πλην των κρατών, καθώς ουσιαστικά ορίζεται ότι η δέσμευση του κράτους (της κεντρικής διοίκησης) συνεπάγεται αυτοδικαίως δέσμευση και των οργανισμών «χωρικής» αρμοδιότητας που τελούν υπό την κυριαρχία του. Ακολούθως, στον τομέα των διεθνών οργανισμών τεχνικού χαρακτήρα, τα μέλη, για παράδειγμα της Διεθνούς Οργάνωσης Ατομικής Ενέργειας (International Atomic Energy Agency I.A.E.A.), του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου (International Criminal Court I.C.C.), της Διεθνούς Οργάνωσης Πολιτικής Αεροπορίας (International Civil Aviation Organisation I.C.A.O) κ.λπ., είναι μόνο κυρίαρχα κράτη.

Υπάρχει, εντούτοις, και μια δεύτερη κατηγορία διεθνών οργανισμών οι οποίοι αποδέχονται ως μέλη τους οντότητες με διάφορες νομικές μορφές. Ωστόσο, σε νομικό επίπεδο, κατ' αποτέλεσμα, δεν διαφέρουν από τους προαναφερθέντες διεθνείς οργανισμούς και τούτο διότι οι λοιπές πλην των κρατών οντότητες δεν μπορούν να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να αυτενεργήσουν παρά μόνο «υπό την κάλυψη» του κράτους στο οποίο ανήκουν. Η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (General Agreement on Tariffs and Trade G.A.T.T., 1947) αναγνώριζε τις εδαφικές περιφέρειες ως μέλη της, ενώ αντίθετα ο διάδοχος της οργανισμός, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (World Trade Organisation W.T.O.) φαίνεται να αναγνωρίζει δύο είδη μελών: τα κράτη και την Ευρωπαϊκή Ένωση (όπως προκύπτει από το 1ο μέρος της Τελικής Πράξης του Μαρακές), παρά το γεγονός ότι ως μεταγενέστερος οργανισμός θα μπορούσε, ενδεχομένως, να προσαρμοστεί στις εξελίξεις και στην αυξανόμενη «χειραφέτηση» των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης μέσα στη διεθνή κοινότητα¹⁶². Περαιτέρω, το άρθρο 8 του Καταστατικού του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (World Health Organisation W.H.O.) ορίζει ότι: «Τα εδάφη ή τα σύνολα εδαφών, τα οποία δεν έχουν την ευθύνη της διαχείρισης των διεθνών τους σχέσεων, μπορούν να γίνουν δεκτά με την ιδιότητα του συνδεδεμένου μέλους από τη Συνέλευση Υγείας κατόπιν αιτήματος, που υποβάλλεται για λογαριασμό ενός τέτοιου εδάφους ή συνόλου εδαφών από το κράτος-μέλος ή από άλλη αρχή η οποία έχει την ευθύνη διαχείρισης των διεθνών τους

¹⁶² Βλ. J-M Sorel: «*La prise en compte des collectivites territoriales non-etatiques par les organisations internationales à vocation universelle*», S.F.D.I, Journée d' Etudes :Les collectivités territoriales non - étatiques dans le système juridique international, Editions A.Pedone, 2002, σελ.125

σχέσεων». Η κατάσταση αυτή αφορούσε κράτη τα οποία θα γίνονταν στη συνέχεια ανεξάρτητα, όπως η Καμπότζη, το Λάος, το Βιετνάμ, το Μαρόκο, η Τυνησία ή η Μάλτα, ενώ σημειώνεται προσπάθεια από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας για την υιοθέτηση ενός πλαισίου συνεργασίας με μη κρατικές οντότητες.¹⁶³

Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί η περίπτωση της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών (Bank for international settlements) η οποία υποδέχεται ως μέλη της μη κρατικές οντότητες και συγκεκριμένα τις Κεντρικές Τράπεζες κρατών. Επίσης, η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) δεν χορηγεί δάνεια μόνο στα (κυρίαρχα) κράτη αλλά και σε δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς αυτών.

Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τροφίμων και Γεωργίας (Food and Agriculture Organization F.A.O.) είναι ένας από τους πιο θετικούς στο ζήτημα αυτό διεθνείς οργανισμούς. Παρά το γεγονός ότι στο προοίμιο του καταστατικού του γίνεται αναφορά σε κράτη, εντούτοις αποδέχεται όχι μόνο οργανισμούς οικονομικού χαρακτήρα (όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, από το 1991) αλλά και συνδεδεμένα μέλη. Το καταστατικό του διευκρινίζει στο άρθρο 2, σχετικά με τα μέλη και τα συνδεδεμένα μέλη, ότι υπάρχουν a priori τρεις κατηγορίες μελών: τα κράτη, τα συνδεδεμένα μέλη και οι οργανισμοί οικονομικής φύσης. Ωστόσο, το ίδιο αυτό άρθρο II επιφυλάσσει στα συνδεδεμένα μέλη μια κατάσταση παρόμοια με αυτήν του W.H.O. και είναι φανερό, σύμφωνα με το άρθρο XIX, ότι η απομάκρυνση των συνδεδεμένων μελών εγκρίνεται από το κράτος-μέλος ή από την αρχή που διαχειρίζεται τις διεθνείς τους σχέσεις.

Ακολούθως, ο διεθνής οργανισμός Διεθνές Ταμείο Γεωργικής Ανάπτυξης (International Fund for Agricultural Development), του οποίου η δραστηριότητα είναι αποκλειστικά οικονομική, έχει κάποιες ιδιαιτερότητες που του επιτρέπουν να κάνει δεκτά και άλλα μέλη πλην των κρατών. Το άρθρο 3 (Sec. 1b) της ιδρυτικής συμφωνίας του εν λόγω οργανισμού αναφέρει ότι η ιδιότητα του μέλους είναι ανοιχτή και σε ομάδες «κρατών», στις οποίες τα κράτη-μέλη που τις απαρτίζουν έχουν χορηγήσει εξουσίες εμπίπτουσες στον τομέα της αρμοδιότητας του οργανισμού και οι οποίες ομάδες μπορούν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις του μέλους του διεθνούς αυτού οργανισμού. Η διάταξη αυτή φωτογραφίζει **περιφερειακές ενώσεις κρατών όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. Το άνοιγμα δηλαδή που γίνεται με αυτήν είναι υπερεθνικό και δεν αφορά τα υπαγόμενα στο κράτος νομικά πρόσωπα.**

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το καταστατικό της Διεθνούς Αρχής των Θαλάσσιων Βυθών (International Seabed Authority), το οποίο αναφέρει ότι όλα τα συμβαλλόμενα κράτη είναι ipso facto μέλη της Αρχής (άρθρο 152, παρ. 2, μέρος XI). Στην πραγματικότητα

¹⁶³ Σχετικά με το θέμα αυτό η διακυβερνητική συνάντηση της 30ής Μαρτίου 2015 (http://www.who.int/about/who_reform/non-state-actors/en, τελευταία επίσκεψη 26-9-2016).

φαίνεται για μια απλή διάταξη. Ωστόσο, η κατάσταση περιπλέκεται λόγω των διατάξεων του άρθρου 305 του εν λόγω καταστατικού, το οποίο αναφέρει ότι η Σύμβαση είναι ανοιχτή προς υπογραφή σε όλα «τα συνδεδεμένα αυτόνομα κράτη» και «σε όλα τα εδάφη που απολαμβάνουν μιας ολοκληρωμένης εσωτερικής αυτονομίας» καθώς και στους διεθνείς οργανισμούς. Η Συμφωνία του 1994, η σχετική με την εφαρμογή του Μέρους XI, επαναφέρει τις πιο πάνω διακρίσεις και καταλήγει ότι ο όρος «συμβαλλόμενα κράτη» καταλαμβάνει *mutatis mutandis* και τις προαναφερόμενες οντότητες του άρθρου 305. Ο σκοπός της συμφωνίας αυτής ήταν ουσιαστικά να συμπεριλάβει ο οργανισμός αυτός ως μέλη του και οντότητες που δεν είχαν ακόμη την ιδιότητα του ανεξάρτητου κυρίαρχου κράτους. Συχνά από τα καταστατικά των οργανισμών προκύπτει ότι τα συνδεδεμένα μέλη που δεν είναι ανεξάρτητα κράτη έχουν δικαίωμα να παρίστανται στις συνελεύσεις αλλά δεν έχουν δικαίωμα ψήφου.

Υπάρχουν, όμως, τρεις διεθνείς οργανισμοί οι οποίοι αποδέχονται απόλυτα ως μέλη τους, ισότιμα προς τα κράτη, εδάφη που δεν έχουν κρατική υπόσταση. Πρόκειται για τη Διεθνή Ένωση Τηλεπικοινωνιών (International Telecommunications Union I.T.U.), το Διεθνή Μετεωρολογικό Οργανισμό (World Meteorological Organization) και την Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση (Universal Postal Union U.P.U.). Οι συγκεκριμένοι οργανισμοί έχουν ως αντικείμενο πολύ τεχνικά ζητήματα και ίσως αυτό εξηγεί και το άνοιγμά τους σε οντότητες που δεν έχουν κρατική υπόσταση. Η δράση τους δηλαδή δεν σχετίζεται με καμία πτυχή της κρατικής κυριαρχίας, ώστε να συμμετέχουν αποκλειστικά τα κυρίαρχα κράτη. Οι οργανισμοί αυτοί απευθύνονται σε αρχές που δεν είναι κατ' ανάγκη εδαφικού χαρακτήρα. Για παράδειγμα, στην I.T.U. τα κράτη-μέλη πλαισιώνονται από μέλη όπως είναι οι εθνικοί πάροχοι τηλεπικοινωνιών. Οι οντότητες αυτές, που υποβάλλουν την υποψηφιότητά τους με τη μεσολάβηση του κράτους, είναι υπηρεσίες ή κυβερνητικά σώματα που είναι υπεύθυνα για τη λήψη μέτρων για την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση. Κάτι ανάλογο συμβαίνει και στην περίπτωση της U.P.U., η οποία αποδέχεται στους κόλπους της εδαφικές περιφέρειες που δεν αποτελούν ανεξάρτητα κράτη, αρκεί να υπάρχει η συγκατάθεση του κράτους στο οποίο ανήκει η εδαφική περιφέρεια καθώς και ταχυδρομική Αρχή η οποία να λειτουργεί κανονικά. Ομοίως, η ιδρυτική σύμβαση του Διεθνούς Μετεωρολογικού Οργανισμού δίνει τη δυνατότητα να γίνουν μέλη της όχι μόνο τα κράτη αλλά και άλλα εδάφη, αρκεί να διαθέτουν δική τους μετεωρολογική υπηρεσία και το κράτος, το οποίο διαχειρίζεται τις διεθνείς σχέσεις τους, να φροντίσει για την εφαρμογή της σύμβασης. Στις περιπτώσεις των οργανισμών αυτών, που αποδέχονται και άλλα εδάφη ή οντότητες πλην των κρατών, δεν σημαίνει ότι αναγνωρίζεται στις οντότητες αυτές κρατική

υπόσταση ούτε βέβαια τους δίδονται ιδιαίτερα προνόμια, όμως καθίσταται σαφές ότι είναι σε μεγάλο βαθμό αποδέκτες της δραστηριότητας των διεθνών οργανισμών.

Ακόμη, όμως, και όταν στο καταστατικό κείμενο ενός διεθνούς οργανισμού δεν αναφέρεται ρητά ότι οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή άλλες οντότητες υπαγόμενες στην κυριαρχία ενός κράτους μπορούν να γίνουν μέλη του, στην πράξη δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που αναπτύσσονται στενές σχέσεις εργασίας ανάμεσα σε διεθνείς οργανισμούς και οργανισμούς περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης κρατών, παρά το γεγονός ότι εντέλει τα κράτη είναι αυτά που υπέχουν ευθύνη έναντι του διεθνούς οργανισμού για τη δράση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών τους. Η επίσημη ένταξη των εν λόγω οργανισμών σε ένα διεθνή οργανισμό δεν συνδέεται με την, αρκετά συχνά, επικαλούμενη «κοινωνία των πολιτών» ούτε με καμιάς μορφής «ιδιωτικοποίηση» του διεθνούς οργανισμού διότι η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση συνιστά θεσμό του δημοσίου δικαίου. Η «εμπλοκή» των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης συνεπάγεται αποδοχή μιας συμπληρωματικής (κατώτερης) βαθμίδας εκπροσώπησης ενός κράτους στο πλαίσιο του διεθνούς οργανισμού.

6. Η εκτός συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και η έννοια της διεθνούς ευθύνης.

Με το ζήτημα της ικανότητας διεθνούς δικαίου και της κατ' αυτό νομικής προσωπικότητας συναρτάται απόλυτα και το ζήτημα της διεθνούς ευθύνης, η οποία θα μπορούσε θεωρητικά να ανακύψει από ενδεχόμενη παράνομη συμπεριφορά κατά την ανάληψη κοινής δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης περισσότερων κρατών στο χώρο της συνοριακής ζώνης ή ακόμα από την ανάληψη δράσης από τα διασυνοριακά νομικά πρόσωπα που αυτοί δημιουργούν (π.χ. G.E.L.C.T., G.E.C.T., Euroregion κ.λπ.). Η ευθύνη είναι δηλαδή ένα από τα εννοιολογικά συστατικά της νομικής προσωπικότητας. Το εθιμικό διεθνές δίκαιο, σε αρμονία με τα παραδεδομένα περί διεθνούς νομικής προσωπικότητας των κυρίαρχων κρατών, δεν αναγνωρίζει παρά τα κράτη **ως φορείς που υπέχουν διεθνή ευθύνη**. Η Επιτροπή διεθνούς δικαίου του Ο.Η.Ε. από το 1955 εργαζόταν για την κωδικοποίηση των κανόνων του εθιμικού διεθνούς δικαίου, με την επεξεργασία του «Σχεδίου Άρθρων περί ευθύνης των Κρατών από διεθνώς άδικες ενέργειες». Οι εργασίες της κατέληξαν στα Άρθρα περί ευθύνης του κράτους του 2001¹⁶⁴, τα οποία δεν αποτελούν διεθνή σύμβαση, αλλά κωδικοποιούν κανόνες του εθιμικού διεθνούς δικαίου. Υιοθετήθηκαν από την πιο πάνω Επιτροπή κατά την 53^η Σύνοδό της και υποβλήθηκαν στη

¹⁶⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10).

Γενική Συνέλευση. Στα άρθρα αυτά αναφέρεται ότι κάθε διεθνώς άδικη ενέργεια του κράτους ενεργοποιεί τη διεθνή του ευθύνη. Απαιτείται, δηλαδή, από τη μια πλευρά, να συντρέχει πράξη ή παράλειψη αποδοτέα, κατά το διεθνές δίκαιο, στο κράτος και από την άλλη πλευρά η πράξη ή η παράλειψη αυτή να συνιστά παραβίαση κανόνα του διεθνούς δικαίου (σχετ. άρθρα 1 και 2 των Άρθρων). Δεν ασκεί επιρροή η νομιμότητα ή μη της πράξης ή της παράλειψης κατά το εσωτερικό δίκαιο (σχετ. άρθρο 3). Η πράξη ή παράλειψη είναι αποδοτέα στο κράτος όταν απορρέει από τη συμπεριφορά οργάνου του, σε όποια εξουσία και αν αυτό ανήκει (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) και ανεξάρτητα από τη φύση του ως οργάνου της κεντρικής εξουσίας ή π.χ. ενός οργανισμού τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ως όργανο νοείται κάθε πρόσωπο ή οντότητα στην οποία το εσωτερικό δίκαιο αποδίδει την ιδιότητα αυτή. Δεν αντανακλάται στο διεθνές δίκαιο ο διαχωρισμός μεταξύ κράτους και λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ο οποίος υπάρχει στις εθνικές έννομες τάξεις. Το κράτος αντιμετωπίζεται ως μια ενότητα, γεγονός που είναι σε αρμονία με την παραδοχή ότι αποτελεί τη μόνη οντότητα με διεθνή νομική προσωπικότητα. Άλλωστε, νομική προσωπικότητα των λοιπών προσώπων, πλην του κράτους, είναι δοτή και απορρέει από τη βούληση του ίδιου του κράτους. Επομένως, με τη λογική αυτή, το κράτος «οφείλει» να αναλάβει πλήρως την ευθύνη που ανακύπτει σε επίπεδο διεθνούς έννομης τάξης από τη δράση οργάνων νομικών προσώπων που το ίδιο έχει συστήσει. Στα νομικά πρόσωπα και άρα στα όργανα του κράτους υπάγονται, ως εκ τούτου, και οι εδαφικής διάστασης, αυτοδιοικούμενοι κατά το εθνικό δίκαιο, οργανισμοί¹⁶⁵. Ωστόσο, παρά την αυτονομία της έννοιας της διεθνούς ευθύνης σε σχέση με την εθνική έννομη τάξη, η προσφυγή στο εσωτερικό δίκαιο είναι αναγκαία για να διευκρινισθεί εάν ο αυτουργός της πράξης ή της παράλειψης είναι ή όχι όργανο του κράτους.

Στο πεδίο, ειδικότερα, της διασυνοριακής συνεργασίας οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, το ζήτημα που ανακύπτει είναι αν το κράτος πρέπει να φέρει ευθύνη για τυχόν παράνομες πράξεις ή παραλείψεις που απορρέουν από τη δράση διασυνοριακών νομικών προσώπων όπως οι προαναφερόμενες Ευρωπαϊκές περιφέρειες. Στο άρθρο 4 του σχεδίου Άρθρων γίνεται συγκεκριμένη αναφορά στα όργανα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης (*organ of a territorial unit of the State*), των οποίων διεθνώς άδικες πράξεις και παραλείψεις αποδίδονται στο κράτος.

Στην υπόθεση *Heirs of the Duc de Guise*, η γαλλοϊταλική Επιτροπή συμφιλίωσης όρισε τα εξής : “For the purposes of reaching a decision in the present case it matters little that the decree of 29 August 1947 was not enacted by the Italian State but by the region of Sicily. **For**

¹⁶⁵ http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, σελ. 40, τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016

the Italian State is responsible for implementing the Peace Treaty, even for Sicily, notwithstanding the autonomy granted to Sicily in internal relations under the public law of the Italian Republic¹⁶⁶

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του παραπάνω σχεδίου, η συμπεριφορά ενός προσώπου ή μιας οντότητας που δεν είναι όργανο του κράτους (κατά το προηγούμενο άρθρο 4), αλλά έχει εξουσιοδοτηθεί από το δίκαιο του κράτους αυτού να ασκεί στοιχεία κυβερνητικής εξουσίας, στο βαθμό που δρα με την ιδιότητα αυτή και κάνει δηλαδή χρήση των εν λόγω προνομίων, θεωρείται ως πράξη του ίδιου του κράτους. Σκοπός της διάταξης ήταν να συμπεριλάβει στο πεδίο εφαρμογής της τη διαρκώς αυξανόμενη δράση παρακρατικών οντοτήτων καθώς και πρώην κρατικών οργανισμών, οι οποίοι έχουν μεν ιδιωτικοποιηθεί, αλλά εξακολουθούν να ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες. Βασικό κριτήριο απόδοσης της ευθύνης στο κράτος είναι το πραγματικό γεγονός ότι οι οντότητες αυτές ασκούν δημόσια εξούσια δυνάμει αρμοδιοτήτων που τους έχουν απονεμηθεί από το εθνικό δίκαιο και δεν ασκεί επιρροή το αν οργανικά ανήκουν στο κράτος ή σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Ειδικότερα, οι διασυνοριακοί σχηματισμοί είναι έμμεσα εξουσιοδοτημένοι από το κράτος να ασκούν συγκεκριμένες αρμοδιότητες τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα. Η εξουσιοδότηση αυτή δίνεται είτε μέσω διακρατικών συμβάσεων είτε από το εθνικό δίκαιο είτε από το δίκαιο της Ε.Ε.

Περαιτέρω, εφόσον σύμφωνα με το άρθρο 6 του σχεδίου, θεωρείται ενέργεια ενός κράτους η συμπεριφορά οργάνου άλλου κράτους, δηλαδή αλλοδαπής έννομης τάξης, που έχει τεθεί στη διάθεση του πρώτου κράτους και ασκεί στοιχεία κυβερνητικής εξουσίας, τότε πολλώ μάλλον πρέπει να θεωρείται ενέργεια του (πρώτου) κράτους η συμπεριφορά οργάνου ενταγμένου σε νομικό πρόσωπο το οποίο ανήκει τόσο στην έννομη τάξη του κράτους όσο και στις έννομες τάξεις άλλων κρατών, όπως είναι η περίπτωση των διασυνοριακών οργανισμών. Προφανώς, στην περίπτωση αυτή τίθεται ζήτημα ενεργοποίησης της ευθύνης περισσότερων κρατών. Η συμπεριφορά οργάνου του κράτους ή άλλης οντότητας εξουσιοδοτημένης να ασκεί τα προνόμια δημόσιας εξουσίας του κράτους αποδίδεται στο κράτος ακόμη και όταν ο προαναφερόμενος φορέας έχει ενεργήσει πέραν των αρμοδιοτήτων ή των οδηγιών που του έχουν δοθεί.

Το ερώτημα που τίθεται, ωστόσο, είναι εάν η αναγνώριση μιας περιορισμένης διεθνούς νομικής προσωπικότητας λειτουργικού χαρακτήρα στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και, κατ'επέκταση, στα διασυνοριακά μορφώματα που δημιουργούν, εκτεινόμενης στους πολύ συγκεκριμένους τομείς δράσης των οργανισμών αυτών,

¹⁶⁶ Βλ. σελ. 41 στην ιστοσελίδα:

http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016) όπως παραθέτει το απόσπασμα αυτό από UNRIIA, vol. XIII (Sales No. 64.V.3), p. 150, at p. 161 (1951).

θα συνεπαγόταν, κατ' ανάγκη, και την αναγνώριση μιας ειδικής μορφής διεθνούς ευθύνης αυτών και, κατ' επέκταση, των διασυνοριακών μορφωμάτων που δημιουργούν.

Υποστηρικτές της οικείας θέσης φέρνουν ως παράδειγμα, από την ιστορία, ορισμένα νησιωτικά εδάφη της Οθωμανικής αυτοκρατορίας το 19^ο αιώνα. Τρίτα κράτη, τα οποία τους είχαν χορηγήσει δάνεια για να πραγματοποιήσουν έργα υποδομής, αναλάμβαναν – αντί των Αρχών της Οθωμανικής Πύλης- την είσπραξη των φόρων στα εδάφη αυτά προκειμένου να αποπληρωθεί το χορηγηθέν δάνειο. Στην περίπτωση, δηλαδή, αυτή, η (διεθνής) ευθύνη αποπληρωμής δεν αποδιδόταν στην Οθωμανική αυτοκρατορία αλλά μόνο στις συγκεκριμένες εδαφικές οντότητες κατά παράκαμψη της αυτοκρατορίας¹⁶⁷

Η ευθύνη αυτή θα πρέπει λογικά να καλύπτει τους τομείς τοπικών και περιφερειακών υποθέσεων που άπτονται της διασυνοριακής συνεργασίας των εν λόγω οργανισμών χωρίς να έχει τη γενικότητα της διεθνούς ευθύνης που υπέχουν τα κυρίαρχα κράτη. Ωστόσο, η ίδια ευθύνη των διασυνοριακών οντοτήτων για τις πράξεις τους έναντι των τρίτων, η οποία, για παράδειγμα, αναγνωρίζεται ρητά από το άρθρο 9 του τρίτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της σύμβασης της Μαδρίτης, παραπέμπει περισσότερο στην έννοια της αστικής ευθύνης του εθνικού δικαίου. Ομοίως, το ευρωπαϊκό δίκαιο, στην περίπτωση του Ε.Ο.Ε.Σ./G.E.C.T., αναγνωρίζει ότι ο ίδιος ο οργανισμός ευθύνεται έναντι των τρίτων. Πρόκειται, δηλαδή, για ευθύνη που ανακύπτει από παράνομες πράξεις και παραλείψεις εντός των εθνικών έννομων τάξεων στις οποίες δρα ο διασυνοριακός οργανισμός και δεν έχει την έννοια της ευθύνης στη διεθνή έννομη τάξη λόγω της παραβίασης κανόνων του συμβατικού και του εθιμικού διεθνούς δικαίου, δηλαδή λόγω διεθνώς άδικης πράξης ή παράλειψης. Περαιτέρω, η σύσταση των διασυνοριακών αυτών οργανισμών από υπερεθνικά νομικά κείμενα, για παράδειγμα από το συμβατικό διεθνές δίκαιο στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Τοπικού οργανισμού διασυνοριακής συνεργασίας (Συμφωνία της Karlsruhe) και το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο στην περίπτωση του Ε.Ο.Ε.Σ., δεν τους προσδίδει σε καμία περίπτωση αυτοδικαίως την ιδιότητα των διεθνών οργανισμών.

¹⁶⁷ Βλ. το σχετικό προβληματισμό σε Patrick Daillier: «*Les collectivités territoriales non-étatiques sujets du droit international?*», S.F.D.I, Journée d' Etudes :Les collectivités territoriales non - étatiques dans le système juridique international, Editions A.Pedone, 2002, σελ. 199

7. Δυνατότητα εξελικτικής-δυναμικής ερμηνείας της έννοιας της κρατικής οντότητας κατά το εθνικό διεθνές δίκαιο

Η σύμβαση της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών καταγράφει στα άρθρα 31-33 ορισμένες αρχές-μεθόδους ερμηνείας των διατάξεων των συνθηκών, οι οποίες (αρχές) δίνουν τη δυνατότητα εξελικτικής ερμηνείας. Ως εξελικτική ερμηνεία νοείται αυτή δυνάμει της οποίας μια έννοια μεταβάλλεται διαρκώς με την πάροδο του χρόνου και δεν ταυτίζεται απαραίτητα με τυχόν γλωσσολογικές εξελίξεις. Οι διεθνείς συνθήκες εφαρμόζονται σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο τοπίο, στο οποίο πρέπει με κάποιο τρόπο να ενσωματώνονται προκειμένου να μην αδρανοποιούνται εν τοις πράγμασι οι διατάξεις τους, αλλά να παραμένουν αποτελεσματικές. Ωστόσο, η ερμηνευτική αυτή μέθοδος δεν θα πρέπει να φτάνει, σε καμία περίπτωση, σε τέτοιο σημείο που να εμποδίζει την ασφάλεια δικαίου. Για παράδειγμα, ο όρος της συνήθους έννοιας, στον οποίο κάνουν αναφορά οι εν λόγω διατάξεις της σύμβασης της Βιέννης, μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου και την αλλαγή των κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών και η ίδια η σύμβαση της Βιέννης δεν διευκρινίζει εάν πρόκειται για τη συνήθη έννοια κατά το χρόνο σύναψης της συνθήκης ή κατά το χρόνο ερμηνείας της. Η καλή πίστη, το αντικείμενο και ο σκοπός της σύμβασης, στα οποία γίνεται επίκληση από το άρθρο 31, είναι κατ' εξοχήν έννοιες που ενδέχεται να χρήζουν δυναμικής και εξελικτικής ερμηνείας. Τέτοιου είδους ερμηνεία απαντάται, άλλωστε, σε αρκετές αποφάσεις διεθνών δικαστηρίων, με προεξάρχοντα το ΕΔΔΑ αλλά και το Διεθνές Δικαστήριο Δικαιοσύνης.

Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ σε πληθώρα αποφάσεων κάνει λόγο για εξελικτική-δυναμική ερμηνεία νομικών εννοιών. Για παράδειγμα στην υπόθεση *Micallef v. Malta*, όπου τέθηκε το ζήτημα του καθορισμού και της οριοθέτησης αστικών δικαιωμάτων από δικαστικές αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων και, ως εκ τούτου, της υπαγωγής της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων στο πεδίο του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι: “[...]81. The Court thus considers that, for the above reasons, a change in the case-law is necessary. While it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that the Court should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases, **a failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement** [...]”¹⁶⁸. Επίσης, το Διεθνές Δικαστήριο Δικαιοσύνης στην υπόθεση *Aegean Sea* (1978) αποφάνθηκε ότι ο όρος δικαιώματα είναι γενικός όρος και πρέπει να εξελιχθεί ως προς το νόημά του σύμφωνα με “την ανάπτυξη των διεθνών σχέσεων”. Ωστόσο, στην εθνική έννομη τάξη η έννοια του δικαιώματος δεν μπορεί να ερμηνευτεί εξελικτικά. Η εθνική νομοθεσία χορηγεί και καταργεί δικαιώματα αλλά δεν τίθεται ζήτημα ούτε ανακύπτει ανάγκη μεταβολής της

¹⁶⁸

Βλ. [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["17056/06"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-95031"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016)

έννοιας του δικαιώματος. Περαιτέρω, το Διεθνές Δικαστήριο Δικαιοσύνης στην υπόθεση Gabcikovo-Nagymaros έκρινε ότι **η έννοια ορισμένων συμβατικών διατάξεων είναι εξελίξιμη και ότι η διεθνής συνθήκη δεν είναι στατική αλλά ανοιχτή στην προσαρμογή σε ανερχόμενους κανόνες του διεθνούς δικαίου**. Το βασικό κριτήριο που θέτει το Διεθνές Δικαστήριο Δικαιοσύνης για την προσφυγή σε εξελικτική ερμηνεία των όρων είναι η πρόθεση των μερών για τη διαρκή προσαρμογή των συμβατικών εννοιών. Στην υπόθεση *Dispute regarding Navigational and Related Rights, (Costa Rica v Nicaragua)* το εν λόγω δικαστήριο έθεσε δυο κριτήρια που όταν συντρέχουν καθιστούν απαραίτητη την εξελικτική ερμηνεία. Το πρώτο είναι η χρήση γενικών όρων, μη συγκεκριμένου περιεχομένου και το δεύτερο η επί μακρόν εφαρμογή της συνθήκης¹⁶⁹.

Τίθεται, επομένως, το ερώτημα της δυνατότητας εξελικτικής ερμηνείας κανόνων του εθιμικού δικαίου, τους οποίους κωδικοποιεί η σύμβαση της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών, όπως αυτός του άρθρου 6 δυνάμει του οποίου το κράτος έχει την ικανότητα σύναψης συνθηκών. Σε περίπτωση, δηλαδή, μιας διαρκώς αυξανόμενης και εντεινόμενης συμβατικής δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στο χώρο εκτός των εθνικών συνόρων, οι διατάξεις του εθιμικού δικαίου που αναγνωρίζουν το κράτος ως μόνο νομικό πρόσωπο που έχει ικανότητα διεθνούς δικαίου και που υπέχει ευθύνη για διεθνώς άδικες πράξεις, πρέπει να ερμηνευτούν υπό το φως της νέας διεθνούς πραγματικότητας. Με βάση μια δυναμική ερμηνεία θα έπρεπε, τουλάχιστον σε κάποιες περιπτώσεις, το κράτος να μην αντιμετωπίζεται ως ενότητα αλλά στην έννοιά του να υπαχθούν και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που είναι οι πρωταγωνιστές της συμβατικής δράσης και οι αυτουργοί πράξεων ή παραλείψεων. Ωστόσο, το εγχείρημα αυτό είναι εξαιρετικά δυσχερές διότι προαπαιτεί τον ακριβή προσδιορισμό – μέσω του εργαλείου της εξελικτικής ερμηνείας – των περιπτώσεων κατά τις οποίες η έννοια του κράτους θα διασπάται. Η φύση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ως νομικών προσώπων χωρικού χαρακτήρα και η ιδιαιτερότητα της διασυννοριακής τους συνεργασίας, ως ενέχουσας το στοιχείο της εδαφικής διάστασης, θα μπορούσε να αποτελεί ένα κριτήριο απόκλισης από την αντιμετώπιση του κράτους ως ενότητας. Στην περίπτωση, δηλαδή, αυτή οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης θα αναγνωρίζονταν ως φορείς διεθνούς προσωπικότητας και, κατ'ακολουθία, διεθνούς ευθύνης στο πεδίο της συμβατικής τους δράσης.

¹⁶⁹ Βλ. S.T.Helmensen: «*Evolutionary treaty interpretation: Legality, Semantics and Distinctions*», *European Journal of legal studies*, vol.6.No1, 2013, σελ.167-172

8. Η ικανότητα δικαίου των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών εκτός των κρατικών συνόρων σε σχέση με την έννοια της κρατικής κυριαρχίας.

Εξίσου, όμως, σημαντική είναι όχι μόνο η ύπαρξη αλλά και η έκταση της ικανότητας δικαίου που αναγνωρίζεται στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στο χώρο εκτός των συνόρων, εάν δηλαδή η δράση τους περιορίζεται μόνο στη σύναψη συμβάσεων με ομολόγους τους ή καταλαμβάνει και τις συμβάσεις με αλλοδαπά κράτη. Η δυνατότητα αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία στις περιπτώσεις μικρών κρατών, όπου είτε δεν υπάρχουν οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είτε αυτοί που υπάρχουν έχουν μειωμένες αρμοδιότητες (π.χ. η περίπτωση της περιφέρειας της Λωρραίνης και του κράτους του Λουξεμβούργου όπου υπάρχει μόνο ένα επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτό των δήμων, οι οποίοι όμως δεν έχουν αρμοδιότητες αντίστοιχες με αυτές της περιφέρειας της Λωρραίνης). Έχει υποστηριχθεί ότι, ακόμη και αν η σύναψη μιας σύμβασης μεταξύ αλλοδαπών οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι εφικτή, εντούτοις η σύναψη αντίστοιχης σύμβασης μεταξύ ενός τέτοιου οργανισμού και ενός κράτους είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτη και αυτό γιατί έρχεται σε αντίθεση με θεμελιώδεις αρχές, όπως η αρχή της κρατικής κυριαρχίας και η αρχή του ενιαίου και αδιαίρετου του κράτους¹⁷⁰.

Στη Γαλλία έχουν εκφρασθεί έντονες διαφωνίες για τη συνταγματικότητα οποιασδήποτε συμφωνίας μεταξύ οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και κρατών για τη δημιουργία διασυνοριακού οργανισμού. Συγκεκριμένα, κατά την κοινοβουλευτική συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφισης του νόμου 92-125 της 26^{ης} Φεβρουαρίου 1992 σχετικά με την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση (*loi relative à l'administration territoriale de la République*), ένας βουλευτής από τη Réunion είχε προτείνει να επιτρέπεται στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συνάπτουν (διασυνοριακές) συμφωνίες με μικρά κράτη στα οποία, λόγω του μεγέθους τους, δεν υφίσταται ο θεσμός της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η πρότασή του αυτή απορρίφθηκε με το σκεπτικό ότι υπάρχει συνταγματική αρχή δυνάμει της οποίας μόνο το κράτος μπορεί να διατηρεί σχέσεις με αλλοδαπά κράτη, κατ'επίκληση των άρθρων 14, 19, 20 και 52 του Συντάγματος της 4^{ης} Οκτωβρίου 1958 τα οποία απονέμουν τη διπλωματική αρμοδιότητα στις κεντρικές Αρχές του κράτους, αλλά και των άρθρων 2 (αδιαίρετο του κράτους), 3 (εθνική κυριαρχία) και 72 (αυτοδιαχείριση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης συνδυαστικά με έλεγχο νομιμότητας). Η θέση αυτή δεν κάνει λόγο για απαγόρευση της επέκτασης εκτός των εθνικών συνόρων της αρχής της ελεύθεσης διαχείρισης και διοίκησης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής

¹⁷⁰ Βλ. Philippe Seguin, «*Discours pour la France*», Grasset, 1992, στη σελ.42 αναφέρει ότι : «Ce fédéralisme régionaliste (qui) signifierait a coup sur la fin de notre République et la mort de notre idéal républicain. Ce serait anéantir dix siècles de rassemblement des provinces françaises, dix siècles de lutttes contre les féodalités locales, dix siècles d'efforts pour affermir la solidarité entre les régions, dix siècles d'obstination féconde pour forger, de génération en génération, une authentique communauté nationale»

αυτοδιοίκησης, αλλά απλώς ερμηνεύει τη διάταξη του άρθρου L 1115-5 του Code général des collectivités territoriales που ορίζει ότι καμία σύμβαση, ανεξαρτήτως της φύσης της, δεν μπορεί να συναφθεί μεταξύ ενός οργανισμού τοπικής/περιφερειακής αυτοδιοίκησης και ενός αλλοδαπού κράτους. Ωστόσο, η πρόταση αυτή για τα μικρά κράτη είχε ρεαλιστική βάση διότι υπάρχουν πράγματι περιπτώσεις κρατών, όπως το Λουξεμβούργο που, λόγω του μικρού μεγέθους τους, δεν διαθέτουν οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης παρά μόνο ορισμένους δήμους με περιορισμένες αρμοδιότητες. Έτσι, οι όμορες Περιφέρειες των γειτονικών κρατών (πχ της Λωρραίνης) δεν έχουν ομολόγούς συνομιλητή, παρά μόνο το ίδιο το (μικρό) κράτος.

Οι αρχές της κρατικής κυριαρχίας και του ενιαίου και αδιαίρετου του κράτους δεν είναι θεμελιώδεις μόνο στο πεδίο του δημόσιου διεθνούς αλλά και του εθνικού δικαίου. Συνεπώς, το ερώτημα είναι, κατ' αρχάς, εάν η ικανότητα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να αναπτύσσουν διεθνή δράση προσκρούει στην αρχή της κρατικής κυριαρχίας. Ο προβληματισμός αυτός είναι, ουσιαστικά, ένας από τους βασικούς λόγους που αναστέλλουν την ανάπτυξη του κλάδου του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας και η όποια πρόοδος του προϋποθέτει αναγκαστικά μια πιο ελαστική και προσαρμοσμένη στις πραγματικές ανάγκες των πληθυσμών προσέγγιση της έννοιας της κυριαρχίας των κρατών. Θα πρέπει να βρεθεί, όπως έχει υποστηριχτεί¹⁷¹, μια μέση οδός που να επιτρέπει την «προστασία» της εξωτερικής κρατικής κυριαρχίας¹⁷² και του διεθνούς μονοπωλίου του κράτους ενώ συγχρόνως, να λαμβάνει υπόψη την πραγματικότητα αλλά και την αναγκαιότητα της τοπικής και περιφερειακής δράσης.

Με την απόφαση 94-358 DC της 26^{ης} Ιανουαρίου 1995, το Συνταγματικό Συμβούλιο στη Γαλλία έκρινε ότι η προσχώρηση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε έναν αλλοδαπό οργανισμό δημόσιου δικαίου ή η συμμετοχή τους στο κεφάλαιο ενός αλλοδαπού νομικού προσώπου δεν θίγει τις θεμελιώδεις προϋποθέσεις άσκησης της κυριαρχίας εφόσον αφορά στην εκμέταλλευση ενός δημόσιου αγαθού τοπικού χαρακτήρα. Υπογράμμισε, όμως, την υποχρέωση σεβασμού των διεθνών δεσμεύσεων του κράτους και την απαγόρευση στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συνάπτουν συμβάσεις με ξένα κράτη. Έκρινε, επίσης, ότι εφόσον πληρούνται οι ως άνω δύο προϋποθέσεις αποφεύγεται ενδεχόμενη παραβίαση των όρων άσκησης της κρατικής κυριαρχίας. Ωστόσο, το στοιχείο της απαγόρευσης των συμβατικών σχέσεων μεταξύ γαλλικών οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης (collectivités territoriales) και αλλοδαπών βάρυνε στην κρίση του ως πολύ σημαντικό για να αποφανθεί υπέρ της συνταγματικότητας των εξεταζόμενων διατάξεων. Περαιτέρω, στην απόφαση 2000-435 της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2000 το Συνταγματικό Συμβούλιο

¹⁷¹ Βλ. Actes de la journée d' étude du 16 Septembre 2005, Sous la direction de Henri Labayle: «Vers un Droit commun de la coopération transfrontalière?», Bruylant, 2006, σελ. 179

¹⁷² Κατά τους Esmein και Carre de Malberg, η κυριαρχία του κράτους διακρίνεται σε εξωτερική και σε εσωτερική.

εμφανίζεται ως «προστάτης» των προνομίων του κράτους σε διπλωματικό επίπεδο¹⁷³.

Οι επιφυλάξεις αυτές εξηγούν γιατί ακόμη και στα υπερπόντια διαμερίσματα, όπου υπάρχει απόλυτη ανάγκη στενής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης του γαλλικού κράτους με γειτονικά κράτη, οι όποιες συμβάσεις ή συμφωνίες πρέπει να συνάπτονται στο όνομα του γαλλικού κράτους.

Ο προβληματισμός αυτός δεν αφήνει αλώβητο τον ΕΟΕΣ του ευρωπαϊκού δικαίου. Ήδη, στη γαλλική θεωρία υπάρχει έντονη αμφισβήτηση σχετικά με τη συνταγματικότητα του θεσμού αυτού¹⁷⁴. Η πρόβλεψη των ευρωπαϊκών Κανονισμών περί δυνατότητας να συμβληθούν και να συνυπάρξουν στον ΕΟΕΣ κράτη και οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης έρχεται σε αντίθεση με τη διάταξη του άρθρου L 1115-5 του Code général des collectivités territoriales περί απαγόρευσης τέτοιου είδους συμβατικών σχέσεων. Ασφαλώς, οι διατάξεις των ευρωπαϊκών Κανονισμών υπερισχύουν ιεραρχικά λόγω της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, ωστόσο δεν παύουν να τίθενται ζητήματα συνταγματικότητας και δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί η προβολή ισχυρισμού περί αντισυνταγματικότητας σε περίπτωση δικαστικής προσβολής της απόφασης έγκρισης της ίδρυσης ενός τέτοιου οργανισμού. Το εμπόδιο, όμως, αυτό δεν είναι ανυπέρβλητο. Συγκεκριμένα, σε κάθε περίπτωση που πρόκειται να συμβληθούν γαλλικοί οργανισμοί τοπικής/περιφερειακής αυτοδιοίκησης με αλλοδαπό κράτος, θα πρέπει να είναι συστηματικά παρόν, ως συμβαλλόμενο μέρος, και το ίδιο το γαλλικό κράτος.

Περαιτέρω, είναι πιθανόν να δημιουργηθούν αμφιβολίες και ως προς τη συμβατότητα της Ευρωπαϊκής περιφέρειας του τρίτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της σύμβασης της Μαδρίτης με την κρατική κυριαρχία. Στην αιτιολογική έκθεση του πρωτοκόλλου δίνεται πολιτική διάσταση στο θεσμό της Ευρωπαϊκής περιφέρειας¹⁷⁵. Γίνεται διάκριση μεταξύ των Ευρωπαϊκών περιφερειών στρατηγικής συνεργασίας (structures eurorégionales de coopération stratégique) και των Ευρωπαϊκών περιφερειών που λειτουργούν ως απλοί διασυνοριακοί οργανισμοί λειτουργικού χαρακτήρα, οι οποίοι είναι προσανατολισμένοι στη διαχείριση ενός συγκεκριμένου διασυνοριακού έργου ή στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων αναγκών της συνοριακής ζώνης (simples organismes transfrontaliers opérationnels). Η φύση της πρώτης μορφής Ευρωπαϊκών περιφερειών φαίνεται να λειτουργεί ανταγωνιστικά προς τα κράτη, υπό την έννοια ότι απειλεί το στρατηγικό τους σχεδιασμό σε ευρύτερες περιφέρειες πλησίον των συνόρων καθ' υποκατάσταση της διακρατικής

¹⁷³ Βλ. Conseil d' état: «*Le cadre juridique de l' action extérieure des collectivités locales*», La documentation française, paris 2006, στη σελ.49 αναφέρει ότι: «il ne fait aucun doute que la conclusion d un accord entre une collectivité territoriale française et un état souverain est davantage susceptible que d autres conventions de porter atteinte aux conditions essentielles d exercice de la souveraineté nationale, ne serait-ce qu' à travers la dimension symbolique que revêt une telle signature».

¹⁷⁴ Βλ. Conseil d' état: «*Le cadre juridique de l' action extérieure des collectivités locales*», La documentation française, paris 2006, σελ. 60-61.

¹⁷⁵ Βλ. Conseil d' état: «*Le cadre juridique de l' action extérieure des collectivités locales*», La documentation française, paris 2006, σελ. 62-63.

συνεργασίας. Η αιτιολογική έκθεση δεν προσδιορίζει συγκεκριμένους τομείς στους οποίους θα εκτείνονται οι αρμοδιότητες αυτού του είδους των Ευρωπαϊκών περιφερειών. Ωστόσο, η διάκριση αυτή δεν υπάρχει στο τελικό κείμενο του πρωτοκόλλου, το οποίο εν τέλει θεσμοθετεί έναν οργανισμό που προσιδιάζει στο δεύτερο είδος Ευρωπαϊκών περιφερειών, δηλαδή έναν οργανισμό λειτουργικού χαρακτήρα.

Στο βαθμό που η διεθνής δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης δεν καθιστά το κράτος υποκείμενο σε άλλα κράτη ή εξαρτημένο από άλλα κράτη, δεν φαίνεται καταρχήν να θίγει τη διάσταση της εξωτερικής κυριαρχίας του. Δύσκολα θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα εθνικά συμφέροντα ενός κράτους θίγονται από τη συμμετοχή ενός οργανισμού τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε μια σύμβαση με αντισυμβαλλόμενο κάποιο άλλο κυρίαρχο κράτος, δεδομένου ότι αντικείμενο των συμβάσεων αυτών είναι κατά κανόνα η αντιμετώπιση τοπικών και περιφερειακών μόνο προβλημάτων και δεν ασκείται επιρροή σε επίπεδο διπλωματικών σχέσεων. Ωστόσο, η απόδοση της (διεθνούς) ευθύνης στα κράτη για τη δράση των διασυνοριακών νομικών προσώπων φαίνεται, ενδεχομένως, να θέτει ζήτημα συμβατότητας με την εξωτερική διάσταση της κυριαρχίας, με την έννοια ότι το κράτος καθίσταται υπόλογο για ενέργειες, σε διάφορους τομείς, οργάνων αυτών των διασυνοριακών μορφωμάτων, τα οποία, κατά τα προεκτεθέντα, δεν αποτελούν όργανα – άμεσα ή έμμεσα - της εθνικής έννομης τάξης. Οι ενέργειες αυτές έχουν συχνά ως νομική τους βάση μια συμφωνία της οποίας δεν αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος το ίδιο το κράτος αλλά μόνο οι οργανισμοί της τοπικής και περιφερειακής του αυτοδιοίκησης. Το πρόβλημα, όμως, αυτό στην ουσία, από πλευράς δημοσίου διεθνούς δικαίου, δεν υφίσταται εφόσον οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης προσχωρούν σε τέτοιες συμφωνίες κατόπιν εξουσιοδότησης του κράτους, ενώ, σε κάθε περίπτωση, το κράτος είναι διεθνώς υπόλογο ακόμη και για πράξεις ή παραλείψεις οργάνων που ενεργούν αναρμοδίως, καθ' υπέρβαση εντολών ή καθ' υπέρβαση καθήκοντος. Άλλωστε, κατά κανόνα, η συμμετοχή του οργανισμού τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε μια τέτοια ιδιότυπη «διεθνή συμφωνία», τα τελευταία χρόνια, λαμβάνει συνήθως χώρα όχι *de facto*, αλλά κατόπιν «έγκρισης» του κράτους, η οποία παρέχεται είτε σε επίπεδο εσωτερικού δικαίου είτε σε επίπεδο διεθνούς σύμβασης με άλλα κράτη, η οποία ρυθμίζει ακριβώς αυτό το αντικείμενο, όπως για παράδειγμα η προαναφερθείσα συμφωνία της Karlsruhe και όσες επακολούθησαν έχοντας αυτήν ως νομική βάση. Σε κάθε περίπτωση, η υπογραφή από τα κράτη διεθνών συνθηκών, με τις οποίες αναγνωρίζουν στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης το δικαίωμα να συνάπτουν «διεθνείς συμβάσεις» με αντιστοίχους τους ή και με άλλα κράτη, αποτελεί ένα είδος αποδοχής της συμβατότητας αυτής της διεθνούς δράσης των τοπικών και περιφερειακών Αρχών με την άσκηση της κρατικής τους κυριαρχίας, διότι συνιστά ένα είδος προηγούμενης οιονεί εξουσιοδότησης που δίνεται από το κράτος μέσω ακριβώς της

διεθνούς συνθήκης.

Μπορεί, ωστόσο, να διατυπωθεί και η αντίθετη άποψη. Από τις διατάξεις, για παράδειγμα, του ελληνικού Συντάγματος που συνδέονται με την έννοια της κρατικής κυριαρχίας (άρθρα 1 – παρ. 2, Σ, 26 Σ, 27 Σ), αλλά και από τις διατάξεις που αναφέρονται στις διεθνείς σχέσεις του κράτους (άρθρα 28 Σ και 36 Σ) και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 Σ), προκύπτει ότι κανενός είδους διεθνής δράση των πιο πάνω οργανισμών δεν μπορεί να συμβιβαστεί με το μονοπώλιο που έχει το κράτος να διαχειρίζεται τις διεθνείς σχέσεις. Το μονοπώλιο αυτό δεν απορρέει μόνο από το διεθνές δίκαιο αλλά από το ίδιο το Σύνταγμα. Η διασυνοριακή συνεργασία αντιμετωπίζεται, στην περίπτωση αυτή, ως ένα είδος διεθνών σχέσεων τις οποίες μόνο το κράτος νομιμοποιείται να διαχειρίζεται. Ως εκ τούτου, η εκτός των συνόρων δράση δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή ούτε όταν υπάρχει η σχετική εξουσιοδότηση προς τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από το νομοθέτη. Ένας κοινός νόμος δεν μπορεί να εισαγάγει απόκλιση από μια συνταγματική αρχή, όπως αυτή του μονοπωλίου του κράτους επί των διεθνών σχέσεων που αποτελεί ουσιαστικά έκφανση της εξωτερικής διάστασης της κρατικής κυριαρχίας. Οι συνταγματικές διατάξεις είναι σαφέστατες και δεν χρήζουν εκτελεστικών νόμων¹⁷⁶. Με αυτή τη λογική, οι διατάξεις του ελληνικού Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, αλλά και του ν. 3852/2010, που προβλέπουν και επιτρέπουν την εκτός συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αντίστοιχα, θέτουν ζήτημα συμβατότητας με τη συνταγματική αρχή της κρατικής κυριαρχίας. Ακριβώς, για τον ίδιο αυτό λόγο, ο θεσμός του παράγωγου κοινοτικού δικαίου Ε.Ο.Ε.Σ., κατά το μέρος που δίνει τη δυνατότητα να συμβληθούν και να ιδρύσουν ένα τέτοιο οργανισμό από κοινού κράτη και οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, φαίνεται, καταρχήν, να έρχεται σε αντίθεση με την προαναφερόμενη αρχή της κρατικής κυριαρχίας, όπως αυτή νοείται και κατοχυρώνεται από τα συντάγματα ιδίως των ενιαίων κρατών. Το ίδιο ισχύει και για το θεσμό των Τοπικών Ομίλων διασυνοριακής συνεργασίας που θεσπίστηκε με την προαναφερόμενη σύμβαση της Karlsruhe.

Υπάρχουν πάντως περιπτώσεις συνταγμάτων που παρέχουν στο νομοθέτη την αρμοδιότητα να θεσπίσει νόμο με τον οποίο επιτρέπεται, υπό προϋποθέσεις, στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συνάπτουν συμβάσεις με ομολόγους τους σε αλλοδαπά κράτη ή με τα ίδια τα αλλοδαπά κράτη. Τέτοια είναι η περίπτωση του ιταλικού Συντάγματος, για το οποίο γίνεται λόγος πιο κάτω. Τα συντάγματα αυτά υιοθετούν, δηλαδή, μια πιο ευέλικτη προσέγγιση της έννοιας της κρατικής κυριαρχίας. Αυτό βέβαια δεν αρκεί για να θεωρηθεί, κατά τις παραδοχές του διεθνούς δικαίου, ότι οι συμβάσεις αυτές είναι διεθνείς, πολλώ δε μάλλον ότι οι

¹⁷⁶ Βλ. F. Petiteville: «*La coopération décentralisée*», L' Harmattan, 1996, σελ.28

οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αποκτούν νομική προσωπικότητα κατά το διεθνές δίκαιο.

9. Άσκηση των αρμοδιοτήτων διεθνούς δικαίου του κράτους όχι από τα δικά του κεντρικά όργανα, αλλά από όργανα νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου όπως οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Τίθεται το ζήτημα εάν η εκτός των συνόρων συμβατική δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης τόσο με άλλους οργανισμούς όσο και με όμορα κράτη αποτελεί ουσιαστικά ένα είδος άσκησης αρμοδιότητας διεθνούς δικαίου, για λογαριασμό όμως του ίδιου του κράτους, μια «εκπροσώπηση» των κρατικών οργάνων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων διεθνούς δικαίου του κράτους. Αυτό, βέβαια, υποστηρίζεται υπό τον αυτονόητο όρο ότι είτε το εσωτερικό δίκαιο είτε μια (διεθνής) σύμβαση κάλυψης μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατών απονέμει αντίστοιχη αρμοδιότητα στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.¹⁷⁷ Το ιταλικό Σύνταγμα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι δικαιώνει τον παραπάνω προβληματισμό. Συγκεκριμένα, το άρθρο 117 του εν λόγω Συντάγματος προβλέπει ότι στους τομείς της αρμοδιότητάς τους οι περιφέρειες μπορούν να προχωρούν σε συμφωνίες με κράτη και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στο εσωτερικό άλλων κρατών, στις περιπτώσεις και σύμφωνα με τις διατυπώσεις που προβλέπονται από τους νόμους του κράτους. Σχετικά, ο νόμος La Loggia, που ψηφίστηκε στις 5 Ιουνίου 2003, προβλέπει ότι οι περιφέρειες και οι αυτόνομες επαρχίες του Τρέντο (Trentino) και του Μπολτσάνο (Bolzano) υποχρεούνται να κοινοποιούν την πρόθεσή τους να συνάψουν μια διεθνή σύμβαση στον Υπουργό Εξωτερικών και στο Τμήμα περιφερειακών υποθέσεων του Συμβουλίου των Υπουργών της Ιταλίας. Ο Υπουργός Εξωτερικών δύναται να υποδείξει τα κατάλληλα διαβήματα και ενέργειες που πρέπει να ακολουθηθούν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Αυτός παρέχει στην περιφέρεια και στην αυτόνομη επαρχία την αρμοδιότητα που απαιτείται, από το γενικό διεθνές δίκαιο και τη Σύμβαση της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών, για να προχωρήσουν στη σύναψη διεθνούς σύμβασης¹⁷⁸. Συνεπώς, η αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών (treaty making power) των περιφερειών και των αυτόνομων επαρχιών δεν συνεπάγεται αναγνώριση διεθνούς νομικής προσωπικότητας ή ικανότητας

¹⁷⁷ Βλ. P.M. Dupuy: «*La coopération régionale transfrontalière et le droit international*» *Annuaire français de droit international*, vol. 23, no 1, 1977, σελ. 837-860.

¹⁷⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 περ. γ της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών: Δια του όρου «πληρεξούσιον» νοείται έγγραφον της αρμοδίας αρχής του κράτους, καθορίζον εν ή πλείονα πρόσωπα δια την αντιπροσώπευσιν του κράτους δια την διαπραγμάτευσιν, υιοθέτησιν ή βεβαίωσιν του κειμένου Συνθήκης, δια την έκφρασιν της συναινέσεως του κράτους όπως δεσμευθή δια της συνθήκης, ή διά την τέλεσιν οιασδήποτε ετέρας πράξεως, αναφορικώς προς αυτήν.

δικαίου κατά το διεθνές δίκαιο, αλλά απλώς τα όργανα της περιφερειακής αυτοδιοίκησης «εκπροσωπούν» τα κρατικά όργανα κατά την άσκηση της εξουσίας του να διαχειρίζονται τις διεθνείς σχέσεις του κράτους. Επί της ουσίας δηλαδή, η ανάληψη της ευθύνης για την καλή εκτέλεση της σύμβασης γίνεται από το ίδιο το κράτος και αυτό είναι ο πραγματικός αντισυμβαλλόμενος στις επίμαχες συμβάσεις.

Εντούτοις το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο καταλήγει σε αντίθετη ερμηνεία του φαινομένου αυτού. Με την απόφαση 387/2005 Gazzeta Ufficiale της 19^{ης} Οκτωβρίου 2005, νομολόγησε τα εξής: «Η καινοτομία που απορρέει από το νέο συνταγματικό πλαίσιο είναι κατ' ουσίαν η αναγνώριση μιας “εξωτερικής εξουσίας” των Περιφερειών, δηλαδή μιας εξουσίας στο πλαίσιο των δικών τους αρμοδιοτήτων να συνάπτουν συμβάσεις με αλλοδαπούς ομολόγους τους, πραγματικές συμβάσεις με κράτη, και τούτο στις περιπτώσεις και με τις διατυπώσεις που καθορίζονται από τους εθνικούς νόμους (άρθρο 117 εδάφ. 9 του Συντάγματος). Μια τέτοια “εξωτερική” εξουσία πρέπει, περαιτέρω, να είναι συντονισμένη με την αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, από την οποία απορρέει και η αρμοδιότητά του να καθορίζει τις περιπτώσεις και τις διατυπώσεις άσκησης της παραπάνω αρμοδιότητας των Περιφερειών, προκειμένου να διαφυλάσσει τα ενιαία συμφέροντα που εκφράζονται με την εθνική εξωτερική πολιτική. Οι Περιφέρειες, επομένως, κατά την άσκηση της εξουσίας που τους αναγνωρίζεται, δεν παρεμβαίνουν “ως εκπρόσωποι” του κράτους, αλλά κυρίως ως αυτόνομα υποκείμενα που συναλλάσσονται απευθείας με τα αλλοδαπά κράτη, αλλά πάντα στο πλαίσιο εγγύησης και συντονισμού που επιβάλλεται από τις εξουσίες του κράτους».

Ωστόσο και υπό την εκδοχή αυτής της νομολογίας, από πλευράς διεθνούς δικαίου δεν θα ήταν αυτονόητα αποδεκτή η αποποίηση της ευθύνης του ιταλικού κράτους σε περίπτωση πλημμελούς εκτέλεσης ή μη εκτέλεσης των συμβατικών υποχρεώσεων της περιφέρειας, η οποία έχει συμβληθεί, με μόνη την επίκληση της ερμηνείας του εσωτερικού δικαίου ότι η τελευταία δρα ως αυτόνομο υποκείμενο στη συμβατική σχέση και όχι ως «εκπρόσωπος» των κρατικών οργάνων. Εξάλλου, το άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης «περί του δικαίου των συνθηκών» προβλέπει ότι: «Το συμβαλλόμενον εν τη συνθήκη μέρος δεν δύναται να επικαλεσθή τας διατάξεις του εσωτερικού του δικαίου ως δικαιολογίαν δια την μη υπ' αυτού τήρησιν της συνθήκης. ...».

Περαιτέρω, στη Γαλλία, το Σύνταγμα και οργανικοί νόμοι που αφορούν τις επαρχίες της Νέας Καληδονίας και της Πολυνησίας προβλέπουν τη συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύναψη συνθηκών και την κατάρτιση διοικητικών συμφωνιών που τους αφορούν άμεσα. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της Νέας Καληδονίας, εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις των άρθρων 76 και 77 του Συντάγματος και ο οργανικός νόμος της 19^{ης} Μαρτίου

1999. Μετά την υπογραφή της σύμβασης της Νουμέα, στις 5 Μαΐου 1998, η Νέα Καληδονία βρίσκεται σε μια διαδικασία προοδευτικής αυτονομίησης. Η διαδικασία αυτή προβλέπεται ότι θα ολοκληρωθεί όταν διενεργηθεί δημοψήφισμα αυτοκαθορισμού. Ο οργανικός νόμος του 1999 καθιερώνει για τις Αρχές της Νέας Καληδονίας ένα περιθώριο κανονιστικών χειρισμών, οι οποίοι μπορούν να εκφραστούν μέσω της σύναψης συνθηκών με κράτη, με αλλοδαπούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, με διεθνείς και περιφερειακούς (διεθνείς) οργανισμούς. Υπάρχουν δύο περιπτώσεις. Η πρώτη αφορά συνθήκες που εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του κράτους. Στην περίπτωση αυτή οι κρατικές Αρχές έχουν την ευχέρεια να παραχωρήσουν στον Πρόεδρο της Κυβέρνησης της Νέας Καληδονίας την εξουσία να προχωρήσει στις διαπραγματεύσεις και στην υπογραφή της σύμβασης. Εφόσον παραστεί ανάγκη, η υπογραφείσα σύμβαση θα κυρωθεί σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από τα άρθρα 52 και 53 του Συντάγματος¹⁷⁹. Η δεύτερη περίπτωση αφορά συνθήκες που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων των Αρχών της Νέας Καληδονίας, οπότε οι κρατικές Αρχές απλώς ενημερώνονται σχετικά, αλλά για να προχωρήσει η Νέα Καληδονία σε υπογραφή της σύμβασης πρέπει να έχει παραχωρηθεί εκ των προτέρων η εξουσία αυτή από τις κρατικές Αρχές. Η υπογραφείσα σύμβαση θα αποτελέσει μετά αντικείμενο απόφασης του Κογκρέσου¹⁸⁰ της Νέας Καληδονίας και εφόσον χρειαστεί θα κυρωθεί βάσει των άρθρων 52 και 53 του Συντάγματος. Η περίπτωση της Πολυνησίας είναι αρκετά όμοια, αλλά με πιο περιορισμένα περιθώρια χειρισμών, υπό την έννοια ότι οι κρατικές Αρχές διατηρούν δικαίωμα άρνησης να επιτρέψουν τις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη σύμβασης στους τομείς των αρμοδιοτήτων της Πολυνησίας.

Οι διατάξεις αυτές των εθνικών δικαίων, όμως, ακόμη και εάν είναι σε επίπεδο συνταγμάτων δεν αρκούν καταρχήν για να προσδώσουν στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης την ιδιότητα του υποκειμένου του διεθνούς δικαίου και του φορέα διεθνούς ευθύνης ούτε στις συμφωνίες που συνάπτουν με άλλα κράτη ή αντιστοίχους τους οργανισμούς την ιδιότητα των διεθνών συμβάσεων, καθώς για να επέλθουν οι οποιοσδήποτε συνέπειες στο χώρο του διεθνούς δικαίου πρέπει κάτι τέτοιο να ορίζεται ή τουλάχιστον να επιτρέπεται από το ίδιο το διεθνές δίκαιο. Είναι, βέβαια, αυτονόητο ότι και στην περίπτωση κατά την οποία το κράτος εκπροσωπείται από όργανα άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου της

¹⁷⁹ Το άρθρο 52 ορίζει: «Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification» και το άρθρο 53: «Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

¹⁸⁰ Συνέλευση αντιπροσώπων της Νέας Καληδονίας, οι οποίοι εκλέγονται κάθε πέντε έτη (προβλέπεται από τον οργανικό νόμο της 19^{ης} Μαρτίου 1999).

εθνικής έννομης τάξης ουσιαστικά συμβαλλόμενο και δεσμευόμενο παραμένει το ίδιο το κράτος. Το άρθρο 7 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών ορίζει ότι: «1. Πρόσωπον τι θεωρείται αντιπρόσωπος του κράτους προς υιοθέτησιν ή επιβεβαίωσιν του κειμένου της συνθήκης, ή προς έκφρασιν της συναινέσεως του κράτους όπως δεσμευθή δια της συνθήκης, εάν: (α) επιδείξει κατάλληλον πληρεξουσιότητα, ή (β) προκύπτει εκ της πρακτικής των ενδιαφερομένων κρατών ή εξ άλλων συνθηκών, ότι ήτο η πρόθεσις των ν' αναγνωρίσουν τούτο ως αντιπρόσωπον του κράτους δια τους ως άνω σκοπούς, χωρίς να ζητήσουν την παρουσίασιν του πληρεξουσίου εγγράφου».

Το κράτος δεν δύναται να επικαλεστεί παραβίαση κανόνων του εσωτερικού του δικαίου σχετικά με την αρμοδιότητα εκπροσώπησής του ή την αρμοδιότητα σύναψης συμβάσεων προκειμένου να επιτύχει την ακύρωση της διεθνούς σύμβασης ή ενδεχομένως την αποδέσμευσή του από αυτήν, εκτός εάν πρόκειται για εθνικό κανόνα θεμελιώδους σημασίας (σχετ. άρθρο 46 παρ. 1 της πιο πάνω Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών) ούτε, άλλωστε, μπορεί να επικαλεστεί ότι ο συμβαλλόμενος οργανισμός τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης επιθυμούσε τη δική του μόνο δέσμευση και την ενεργοποίηση δικής του ευθύνης με την υπογραφή της σχετικής σύμβασης. Ακόμη όμως και στη θεωρητική περίπτωση που το κράτος επιτύχει να αναγνωριστεί η ακυρότητα μιας διεθνούς σύμβασης, η οποία έχει υπογραφεί από έναν τέτοιο οργανισμό, με την αιτιολογία ότι ο τελευταίος ενεργούσε ως αυτόνομο υποκείμενο δεσμεύοντας μόνο τον ίδιο και χωρίς να αποσκοπεί να ενεργοποιήσει τη διεθνή ευθύνη του κράτους, εν τέλει το μόνο πρακτικό αποτέλεσμα θα είναι η ακύρωση της σύμβασης και όχι η αναγνώριση της ανάληψης δέσμευσης σε διεθνές επίπεδο από τον οργανισμό τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

10. Η διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως εμπίπτουσα στο διεθνές δίκαιο της καλής γειτονίας (*droit de bon voisinage*).

Η αρχή της καλής γειτονίας των κρατών είναι βασικής σημασίας στο διεθνές δίκαιο και προσδιορίζεται από τη γεωγραφική θέση τους. Η έννοια των συνόρων είναι κομβική προκειμένου να γίνει λόγος για γειτνίαση κρατών. Συχνά απαντώνται αναφορές στην καλή γειτονία σε διακηρύξεις ειρήνης οι οποίες έπονται συμφωνιών κατάπαυσης του πυρός, όπως για παράδειγμα η Διακήρυξη ειρήνης του Ιταμαράτν μεταξύ του Εκουαδόρ και του Περού της 17^{ης}-2-1995, η Διακήρυξη ειρήνης μεταξύ της Γερμανίας και της Τσεχοσλοβακίας το 1992 κλπ. Το διαιτητικό δικαστήριο, που συστήθηκε σύμφωνα με τη συνθήκη της Χάγης του 1907, για την επίλυση διαφοράς η οποία ανέκυψε μεταξύ της Γαλλίας και του Καναδά το 1986 λόγω της απαγόρευσης, από τις καναδικές Αρχές, του φιλεταρίσματος αλιευμάτων επί πλοίου (μηχανότρατας) γαλλικής σημαίας στον κόλπο του Αγίου Λαυρεντίου, αντιμετώπισε την έννοια της γειτνίασης ως μια κατάσταση γεωγραφικής εγγύτητας η οποία προκαλεί τόσο διαρκείς τριβές μεταξύ κυρίαρχων

κρατών όσο και τη συνεργασία μεταξύ δημόσιων Αρχών διαφορετικών κρατών, χάριν των υπηκόων τους, σε ένα κοινό γεωγραφικό περιβάλλον στο οποίο υπάρχει αλληλεπίδραση υποκειμένων δικαίου των αντίστοιχων εθνικών έννομων τάξεων, για παράδειγμα των κατοίκων ενός από τα όμορα κράτη που εργάζονται στην άλλη πλευρά των συνόρων. Συνεπώς, η συνοριακή ζώνη είναι ο κύριος άξονας του δικαίου της καλής γειτονίας και ο ρόλος των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι, εκ των πραγμάτων, πρωταρχικός παρά το γεγονός ότι αποτελούν υποκείμενα των αντίστοιχων εθνικών δικαίων και όχι του διεθνούς δικαίου. Ωστόσο, ακόμη και αν η καλή γειτονία υλοποιείται σε μεγάλο βαθμό από τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, η βασική έννοιά της συμπυκνώνεται στο ότι το κράτος δεν δύναται να κάνει χρήση του εδάφους του, άμεσα ή έμμεσα, προς βλάβη των όμορων κρατών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο τομέας της προστασίας του περιβάλλοντος. Από δραστηριότητες που αναπτύσσονται στο έδαφος ενός κράτους, είτε από κρατικά όργανα είτε από όργανα οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή άλλων ΝΠΔΔ, είναι πιθανόν να υπάρχουν διασυνοριακές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Έχει, έτσι, υποστηριχθεί από τη θεωρία¹⁸¹ ότι χρησιμοποιήθηκαν το πρώτον έννοιες όπως η καλή γειτονία και η κατάχρηση δικαιώματος προκειμένου να αντιμετωπιστούν ζητήματα για τα οποία δεν υπήρχε ένα corpus κανόνων ικανό να τα διαχειριστεί. Επομένως, η καλή γειτονία δεν συνιστά αυτοτελή ή ιδιαίτερο κλάδο του διεθνούς δικαίου ώστε να ενταχθεί σε αυτόν η διασυνοριακή δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αλλά αποτελεί μια γενική αρχή παρόμοιας φύσης με την αρχή της καλής πίστης.

11. Το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας ως ιδιαίτερος κλάδος που αποτελεί μια ξεχωριστή και ιδιάζουσα έννομη τάξη παράλληλη με αυτές του διεθνούς δικαίου και του ευρωπαϊκού δικαίου.

Έχει υποστηριχθεί ότι το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας δεν μπορεί να ενταχθεί ούτε στο δημόσιο διεθνές δίκαιο ούτε στο ευρωπαϊκό δίκαιο, όπως επίσης δεν μπορεί να ενταχθεί ούτε στον κλάδο του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου, και αυτό γιατί ρυθμίζει τις σχέσεις ανάμεσα σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν την έδρα τους σε διαφορετικά κράτη¹⁸². Εξάλλου, η επίκληση και η εφαρμογή του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου δεν είναι νοητή στις περιπτώσεις που οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ενεργούν *iure imperii* κατά τη διασυνοριακή τους δράση. Το γεγονός ότι, σε κάποιες περιπτώσεις, συμμετέχουν και τα ίδια τα κράτη ή και

¹⁸¹ Ηλίας Πλακοκέφαλος, *Η διασυνοριακή ρύπανση του περιβάλλοντος κατά το δημόσιο διεθνές δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ.1

¹⁸² Βλ. B. Goldman: «*Le droit des relations économiques internationales, études offertes à Berthold Goldman*» το κεφάλαιο του Michel Virally: «*Un tiers droit? Réflexions théoriques*» Litec 1982,σελ. 373-385.

ιδιώτες (όπως π.χ. στην περίπτωση ενός Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας) δεν αλλοιώνει το βασικό αντικείμενο του κλάδου αυτού που είναι οι σχέσεις ανάμεσα σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου διαφορετικών κρατών. Μοιάζει, δηλαδή, να πρόκειται για ένα τρίτο δίκαιο, το οποίο δεν ανήκει σε μια συγκεκριμένη εθνική έννομη τάξη, αλλά οριοθετείται **από την έννοια της γειτνίασης και την άσκηση, από πλευράς οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, των απονεμημένων από το δημόσιο (εθνικό) δίκαιο αρμοδιοτήτων τους**. Έχει επίσης αναφερθεί¹⁸³, ότι το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας προσομοιάζει με τη Lex mercatoria που συνιστά, κατά μια έννοια, μια έννομη τάξη ανεξάρτητη από αυτές των κρατών. Αυτή η έννομη τάξη αποσκοπεί στη ρύθμιση των διεθνών εμπορικών σχέσεων, με την έννοια ότι η Lex mercatoria αποτελεί ένα είδος παραδείγματος – «κεκτημένου» που ευνοεί να αναπτυχθεί κάτι αντίστοιχο και στο πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας. Συνεπώς, συμβάσεις που καταρτίζονται θεωρούνται ότι εμπίπτουν στο κλασικό διεθνές δίκαιο, όπως π.χ. η προαναφερθείσα σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης και οι επ' αυτής ερειδόμενες, ανήκουν κατά τα παραπάνω στον ειδικό αυτό κλάδο του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας εφόσον πληρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις.

¹⁸³ B.Dolez: «*coopération décentralisée et souveraineté de l' état*», Thèse de doctorat Université Lille II, 1993.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Η ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΩΣ ΔΡΑΣΗ ΕΝΤΑΣΣΟΜΕΝΗ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η ένταξη της διασυνοριακής συνεργασίας στο πεδίο των διεθνών έννομων σχέσεων έρχεται, κατά τα προεκτεθέντα, σε αντίθεση με βασικές παραδοχές του διεθνούς δικαίου. Είναι, ωστόσο, αμφίβολο αν, εν τέλει, η δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης εκτός των εθνικών συνόρων συνιστά πράγματι “διεθνή” δράση ή αν εξακολουθούν να κινούνται στα όρια της εθνικής έννομης τάξης. Ομοίως, στην περίπτωση αυτή, τα διασυνοριακά νομικά μορφώματα (π.χ οι Ευρωπεριφέρειες) δεν αποτελούν θεσμούς της διεθνούς αλλά της εθνικής έννομης τάξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α:

Η ΕΚΤΟΣ ΣΥΝΟΡΩΝ ΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΩΣ ΕΜΠΙΠΤΟΥΣΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Η υπαγωγή της διασυνοριακής συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην έννοια των διεθνών σχέσεων ή η ένταξή της στη (συνταγματικά κατοχυρωμένη) γενική αρμοδιότητά τους για διαχείριση και προαγωγή των τοπικών υποθέσεων αποτελεί το κριτήριο βάσει του οποίου κρίνεται εάν οι έννομες σχέσεις που απορρέουν από τη διασυνοριακή συνεργασία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δημοσίου διεθνούς δικαίου ή του εθνικού δημοσίου δικαίου αντίστοιχα.

1. Η διασυνοριακή συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως εκτός των συνόρων άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους παρέχονται από το εσωτερικό δίκαιο για τη διαχείριση υποθέσεων τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα αντίστοιχα.

Όπως προκύπτει από τα προεκτεθέντα, αποτελεί πλέον αδιαμφισβήτητη πραγματικότητα η εκτός των συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Τίθεται, όμως, το ερώτημα εάν ο νομικός χαρακτηρισμός της δράσης αυτής ως διεθνούς είναι ορθός ή πρόκειται απλώς για ένα τρόπο άσκησης τοπικών και περιφερειακών αρμοδιοτήτων που απονέμει το εθνικό δίκαιο. Άλλωστε, για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, οι οργανισμοί υπόκεινται σε διοικητικό-κρατικό έλεγχο, όπως προβλέπει το θετό δίκαιο των περισσότερων

κρατών για τις δραστηριότητες της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με την εκδοχή αυτή, η διασυνοριακή συνεργασία είναι μια ακόμη έκφανση της γενικής αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να διαχειρίζονται τις τοπικές και περιφερειακές υποθέσεις αντίστοιχα και να προάγουν τα τοπικά και περιφερειακά συμφέροντα με κάθε μέσο, όπως κατ' αναλογία το κράτος φροντίζει για τα κρατικά και τα εθνικά συμφέροντα¹⁸⁴. Εξάλλου, η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ελεύθερης δράσης και πρωτοβουλίας τους (για παράδειγμα άρθρο 102 παρ. 4 του ελληνικού Συντάγματος) έχει ακριβώς το νόημα ότι πρέπει να αφήνονται να κάνουν χρήση κάθε μέσου ικανού να οδηγήσει στην εκπλήρωση της κατά το Σύνταγμα αποστολής τους. Μόνο το γεγονός ότι η δραστηριότητα των οργανισμών αυτών εμπεριέχει ένα στοιχείο δράσης εκτός των συνόρων (*une extranéité*) δεν αρκεί για να την εντάξει στο πεδίο των διεθνών σχέσεων. Η έννοια δηλαδή των διεθνών σχέσεων γίνεται αντιληπτή με διαφορετικό τρόπο και, συγκεκριμένα, ως υποθέσεις αυστηρά διπλωματικές που αφορούν στις σχέσεις μεταξύ κυρίαρχων κρατών. Οι όποιες άλλες έννομες σχέσεις, που παρουσιάζουν ένα στοιχείο εξωτερικής δράσης, όπως π.χ. οι σχέσεις γειννίασης μεταξύ όμορων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, δεν εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή. Εξάλλου, αρκετές περιπτώσεις διασυνοριακής συνεργασίας τέτοιων οργανισμών από περισσότερα κράτη είναι προφανές ότι δεν φέρουν γνωρίσματα διεθνούς δράσης. Τέτοια είναι π.χ. η περίπτωση κατά την οποία ένας οργανισμός τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης αναθέτει, με την υπογραφή σχετικής σύμβασης, σε όμορο αντίστοιχο του οργανισμό άλλου κράτους την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας. Πρόκειται για σαφή περίπτωση σύμβασης που δεν φέρει κανένα γνώρισμα διεθνούς δράσης¹⁸⁵, αλλά συνιστά κατά κάποιο τρόπο σχέση αναθέτουσας αρχής και αναδόχου. Μπορούν, άλλωστε, κατά περίπτωση, να επιλέγουν και συμβατικούς μηχανισμούς του ιδιωτικού δικαίου των αντίστοιχων έννομων τάξεών τους για την επίτευξη των σκοπών τους δρώντας ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. **Η δράση τους, δηλαδή, είναι προσανατολισμένη στη διαχείριση τοπικών ή περιφερειακών υποθέσεων και δεν ασκεί καμία επιρροή στις διπλωματικές και πολιτικές σχέσεις του κράτους αυτού με το αντίστοιχο, στο οποίο ανήκει ο αντισυμβαλλόμενος οργανισμός τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, ακόμη και όταν συνάπτουν συμβάσεις με την ιδιότητά τους ως υποκειμένων δημοσίου δικαίου, φορέων δηλαδή δημόσιας εξουσίας και καταλήγουν στη δημιουργία διασυνοριακών νομικών προσώπων, η δράση τους αυτή δεν αφορά σε καμία**

¹⁸⁴ Βλ. J M Woehrling: «*Les problemes juridiques de la cooperation transfrontaliere au niveau local ou regional*», OCDE Direction de l' Environnement, Comité de l' Environnement, groupe sur la coopération transfrontalière, document ENV/TFP/77.10 du 7 octobre 1977, passim

¹⁸⁵ Στην περίπτωση μάλιστα αυτή, η νομολογία (CJCE 9 JUIN 2009, C-480/06, Republique Federale d' Allemagne) δέχεται ότι στις **δημόσιες συμβάσεις**, στις οποίες συμβαλλόμενοι είναι δύο οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι οποίες αποσκοπούν στην κατασκευή και εκμετάλλευση μιας εγκατάστασης **προορισμένης να εξυπηρετήσει ένα δημόσιο σκοπό**, δεν είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν οι κανόνες περί ανταγωνισμού εφόσον συντρέχουν περιοριστικά συγκεκριμένοι όροι, τους οποίους και παραθέτει.

περίπτωση την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνδέονται με το σκληρό πυρήνα άσκησης δημόσιας εξουσίας, όπως για παράδειγμα η αστυνόμευση, η επιβολή προστίμων κ.λπ. Η συνθήκη μάλιστα της Bayonne του Μαρτίου 1995, για την οποία έγινε εκτενέστερα λόγος παραπάνω, στην παρ. 6 του άρθρου 3, αποτελεί ένα παράδειγμα ρητής εξαίρεσης, από το συμβατικό πεδίο των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, της εξουσίας αστυνόμευσης, έκδοσης κανονιστικών πράξεων και άσκησης οποιωνδήποτε αρμοδιοτήτων ως προς τις οποίες οι οργανισμοί αυτοί λειτουργούν ως «εκπρόσωποι» της κρατικής εξουσίας. Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι η δράση τους γεωγραφικά κινείται εκτός των ορίων των εθνικών έννομων τάξεων, θεσμικά παραμένουν εντός αυτών. Σε αυτό συνηγορεί και ο μηχανισμός της παραπομπής σε ένα από τα εσωτερικά δίκαια των εμπλεκόμενων μερών για τη ρύθμιση θεμάτων σχετικών με τη λειτουργία της συνεργασίας, τη λειτουργία τυχόν ιδρυόμενων διασυνοριακών νομικών προσώπων, την αρμόδια δικαιοδοσία για την επίλυση διαφορών κ.λπ. Υπό τις συνθήκες, επομένως, αυτές δεν μπορεί να τεθεί το ζήτημα της σύγκρουσης της δράσης τους με την κρατική κυριαρχία.

Η ένταξη της εκτός συνόρων δράσης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αποκλειστικά στο χώρο του εθνικού δημοσίου δικαίου προσεγγίζει πράγματι περισσότερο το νόημα της αυτοδιοίκησης των οργανισμών αυτών. Τούτο διότι αυτού του είδους η δράση εκτός συνόρων χρησιμεύει ως ένα ακόμη μέσο για την άσκηση αρμοδιοτήτων που το εθνικό δίκαιο τους αναθέτει στους διάφορους τομείς. Είναι σε αρμονία και με το νόημα που προσδίδει στην αυτοδιοίκηση ο προαναφερθείς Ευρωπαϊκός Χάρτης της τοπικής αυτονομίας, ο οποίος ουσιαστικά αναφέρει ότι οι οργανισμοί αυτοί πρέπει να αξιοποιούν τις δυνατότητες συνεργασίας με αντιστοίχους τους για την πραγματοποίηση έργων κοινού ενδιαφέροντος και την προώθηση των κοινών συμφερόντων τους (βλ. άρθρα 1 και 10 του εν λόγω Χάρτη). Ο νομοθέτης οφείλει να θέτει στη διάθεση των πιο πάνω οργανισμών τα κατάλληλα μέσα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η διασυνοριακή συνεργασία δεν θα μπορούσε να εξαιρεθεί από αυτά. Όταν, για παράδειγμα, δυο όμοροι δήμοι συνάπτουν μια σύμβαση η οποία προβλέπει ένα τακτικό συντονισμό της πολιτικής τους σε θέματα καθαριότητας, προστασίας του περιβάλλοντος ή τηλεπικοινωνιών στην περιοχή, αυτό δεν γίνεται δυνάμει μιας υποτιθέμενης αρμοδιότητας σε διεθνές επίπεδο, αλλά αποκλειστικά για να ασκήσουν αποτελεσματικότερα την αρμοδιότητα που τους έχει δοθεί από το εσωτερικό δίκαιο στους αντίστοιχους τομείς¹⁸⁶.

Ένα ερώτημα που τίθεται είναι εάν η διασυνοριακή συνεργασία αποτελεί δικαίωμα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που παρέχεται από τον ευρωπαϊκό

¹⁸⁶ B. Dolez: *Coopération décentralisée et souveraineté de l' état*, Thèse de doctorat Université Lille II, 1993.

χάρτη τοπικής αυτονομίας και το εθνικό δημόσιο δίκαιο ή μια ακόμη αρμοδιότητά τους και ακριβέστερα επέκταση των αρμοδιοτήτων τους στο χώρο εκτός των συνόρων. Οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, δεν μπορούν, κατ' αρχήν, με την ιδιότητά τους αυτή, να είναι φορείς δικαιωμάτων αλλά μόνο αρμοδιοτήτων.

Το κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δεν είναι φορείς δικαιωμάτων αλλά οι κύριοι αποδέκτες των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτά. Το ίδιο το (ελληνικό) Σύνταγμα, στο άρθρο 25 παρ.1, θέτει υπό την εγγύηση του κράτους «τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου». Εν τούτοις, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να είναι φορείς δικαιωμάτων τα οποία αναφέρονται στο συνταγματικό κατοχυρωμένο κύκλο ενέργειάς τους, ιδίως τα ΑΕΙ, των οποίων η αυτοδιοίκηση στο ελληνικό σύνταγμα κατοχυρώνεται συνταγματικά (άρθρο 16 παρ.5), είναι υποκείμενα του δικαιώματος της ελευθερίας της έρευνας και της διδασκαλίας.

Το δικαίωμα που αναγνωρίζεται στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από την ελληνική έννομη τάξη, τόσο σε επίπεδο Συντάγματος, όσο και επίπεδο κοινού νόμου (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, ν.3852/2010), αλλά και από τον ευρωπαϊκό χάρτη τοπικής αυτονομίας, είναι αυτό της ελεύθερης δράσης και πρωτοβουλίας τους, δηλαδή της διοικητικής τους αυτοτέλειας (πρβλ. ΣτΕ 773/1997). Το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης της Μαδρίτης, στο άρθρο 1, κάνει λόγο για δικαίωμα των οργανισμών αυτών στη διασυνοριακή συνεργασία με αντίστοιχους οργανισμούς (right στο αγγλικό κείμενο και droit στο γαλλικό κείμενο). Η διασυνοριακή συνεργασία, δηλαδή, αντιμετωπίζεται, εν προκειμένω, όχι ως αρμοδιότητα αλλά ως δικαίωμα των οργανισμών αυτών. Προφανώς, η διασυνοριακή συνεργασία (σύναψη συμφωνιών και δημιουργία διασυνοριακών οργανισμών με αλλοδαπούς οργανισμούς) συνδέεται, από το εν λόγω πρωτόκολλο, με τη, συνταγματικά αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κατοχυρωμένη αρχή της διοικητικής τους αυτοτέλειας και της ελεύθερης δράσης και πρωτοβουλίας τους.

Οι διατάξεις αυτές πρέπει να συνδυαστούν με το άρθρο 11 του ευρωπαϊκού Χάρτη που ορίζει ότι: «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν δικαίωμα δικαστικής προσφυγής, ώστε να εξασφαλίζουν την ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την τήρηση των αρχών τοπικής αυτονομίας που είναι καθιερωμένες στο Σύνταγμα ή την εσωτερική νομοθεσία». Το ουσιαστικό δικαίωμα συνοδεύεται από το δικονομικό το οποίο αποσκοπεί στην προστασία του πρώτου. Είναι εύλογο, άλλωστε, σε ένα κράτος δικαίου τα δικαστήρια να έχουν αρμοδιότητα ελέγχου της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που κατοχυρώνουν την τοπική αυτονομία. Από τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 11 μπορεί να συναχθεί ότι δεν είναι μόνο η αρχή της τοπικής αυτονομίας που καλύπτεται από το

προστατευτικό της εύρος αλλά ευρύτερα κάθε προσβολή ή παραβίαση αρμοδιοτήτων που τους έχουν απονεμηθεί και που εκπορεύονται από το δικαίωμα της αυτοδιοίκησης. Ως εκ τούτου, στο προστατευτικό πεδίο της διάταξης εμπίπτει και η διασυνοριακή συνεργασία. Παραδόξως το άρθρο 11 δεν κάνει αναφορά στις διατάξεις του ίδιου του ευρωπαϊκού Χάρτη που κατοχυρώνουν την τοπική αυτονομία. Η μόνη λογική εξήγηση γι' αυτό είναι ότι οι προϋποθέσεις επίκλησης και εφαρμογής των διατάξεων του Χάρτη σε κάθε έννομη τάξη εξαρτάται από το νομικό καθεστώς που αυτή επιφυλάσσει στο διεθνές συμβατικό δίκαιο και από την αντίστοιχη εθνική νομολογία.¹⁸⁷

Ωστόσο, κατά κυριολεξία, δεν πρόκειται ούτε για δικαίωμα ούτε για αρμοδιότητα αλλά για θεσμική εγγύηση που αποσκοπεί στην αποτροπή κρατικών παρεμβάσεων στις τοπικές υποθέσεις. Οι οργανισμοί αυτοί, ουσιαστικά, ως ΝΠΔΔ, δεν μπορούν παρά να είναι φορείς αρμοδιοτήτων κατά την άσκηση της εξουσίας τους. Δεν αποτελεί, όμως, η διασυνοριακή συνεργασία ούτε καν νέα αρμοδιότητα αλλά οδηγεί σε μια επέκταση στο χώρο εκτός συνόρων των αρμοδιοτήτων που έχουν ήδη απονεμηθεί στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από το εσωτερικό δίκαιο, για τις ανάγκες της εκπλήρωσης της αποστολής τους και χωρίς, βέβαια, να εκφεύγουν από τον κύκλο των τοπικών και περιφερειακών υποθέσεων. Οι οργανισμοί αυτοί διαχειρίζονται, εκτός συνόρων, στο πλαίσιο της συνταγματικά και υπερνομοθετικά κατοχυρωμένης αυτοδιαχείρισής τους, τους τομείς στους οποίους τους έχουν απονεμηθεί αρμοδιότητες από το εσωτερικό δίκαιο, όταν κάτι τέτοιο είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων τους. Δεν πρόκειται για μια νέα αρμοδιότητα στο χώρο του διεθνούς δικαίου ούτε για άσκηση διεθνούς πολιτικής, αλλά για μια συμβατική σχέση ανάμεσα στους εκατέρωθεν των συνόρων οργανισμούς που θεσμικά, ωστόσο, δεν εκφεύγει της εθνικής έννομης τάξης.

Ενίοτε, η συνεργασία προσλαμβάνει τη μορφή της δημόσιας ή διοικητικής σύμβασης όταν η σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ των όμορων τοπικών οργανισμών είναι αυτή της αναθέτουσας αρχής και του αναδόχου. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι συνεργαζόμενοι οργανισμοί χρησιμοποιούν τις δημόσιες ή διοικητικές συμβάσεις (ανάλογα με τη συνδρομή ή μη των σχετικών κριτηρίων) ως μέσο για την επίτευξη των σκοπών για τους οποίους συνεργάζονται. Δεν μπορεί πάντως η δράση τους να εξομοιωθεί πλήρως με αντίστοιχη δράση νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, καθώς, όποια νομική μορφή και αν προσλάβει, εξυπηρετεί πάντα το δημόσιο συμφέρον. Οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να συστήσουν από κοινού την αναθέτουσα αρχή κατά την έννοια των οδηγιών της Ε.Ε που ρυθμίζουν το σχετικό αντικείμενο, για παράδειγμα της

¹⁸⁷ Βλ. N. Levrat: «*LEurope et ses collectivités territoriales*», P.I.E-Peter Lang, 2005, σελ.72

2004/18/CE και της 2004/17/CE¹⁸⁸, παρά το γεγονός ότι στις οδηγίες αυτές δεν υπάρχουν ειδικότερες διατάξεις για την περίπτωση κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή απαρτίζεται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου διαφορετικών κρατών. Στην πράξη, ο ένας από τους εμπλεκόμενους οργανισμούς τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι αυτός που προκηρύσσει τη σύμβαση¹⁸⁹, αλλά, όπως εξάλλου προβλέπεται από τρεις συμβάσεις διασυνοριακής συνεργασίας, οφείλει να λαμβάνει υπόψη του και να σέβεται τις υποχρεώσεις και των οργανισμών των λοιπών κρατών στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων¹⁹⁰.

Σε ό,τι αφορά τη διοικητική εποπτεία που ασκεί το κράτος επί της δραστηριότητας των τοπικών οργανισμών στο πλαίσιο της διεθνούς δράσης τους, ισχύουν όσα ορίζει το εσωτερικό δίκαιο σχετικά με την άσκηση εποπτείας σε κάθε πράξη των οργανισμών αυτών, με την επιφύλαξη βέβαια τυχόν ορισμών της διακρατικής σύμβασης που ενδεχομένως ρυθμίζει το πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας.

2. Η έννοια της τοπικής υπόθεσης και η υπαγωγή της διασυνοριακής συνεργασίας σε αυτήν.

Το ελληνικό Σύνταγμα ορίζει στην παρ1 του άρθρου 102 ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Συνεπώς, ακόμη και εάν ένας τομέας δεν έχει ρητά, δια νόμου, υπαχθεί στην έννοια της τοπικής ή περιφερειακής υπόθεσης και δεν έχει ρητά απονεμηθεί σχετική αρμοδιότητα στον οργανισμό τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης αντίστοιχα, νομιμοποιείται εντούτοις αυτός να αναπτύξει σχετική δραστηριότητα λόγω της γενικής του αρμοδιότητας για τη διαχείριση τοπικών και περιφερειακών υποθέσεων¹⁹¹. Αυτό όμως σε καμία περίπτωση δεν ισοδυναμεί με κανονιστική αυτονομία των οργανισμών αυτών, αλλά είναι απλώς συνακόλουθο της αυτοδιοίκησής τους¹⁹². Στην παρ.4 του ίδιου άρθρου 101

¹⁸⁸ Σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις έργων προμηθειών και υπηρεσιών η πρώτη και σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς του νερού, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών η δεύτερη.

¹⁸⁹ Βλ. *Guide des projets transfrontaliers.*, Mission Opérationnelle Transfrontalière (M.O.T.). 2012.

¹⁹⁰ Συνθήκη της Bayonne (άρθρο 8), Συνθήκη της Karlsruhe (άρθρο 6) και Συνθήκη των Βρυξελλών (άρθρο 6).

¹⁹¹ Η οριοθέτηση της έννοιας της τοπικής υπόθεσης είναι δυσχερής. Δεν περιλαμβάνονται στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων εκείνες που έχουν σκοπό την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών του πληθυσμού της χώρας ή ευρύτερων περιοχών κατά τρόπο ενιαίο, η σχετική δε δραστηριότητα είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί ορθολογιστικά σε πλαίσιο ευρύτερο από το πλαίσιο της περιφέρειας ενός δήμου (βλ. Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος: «Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου» Δωδέκατη έκδοση, σελ 324-325).

¹⁹² Βλ. ΣτΕ 389/2009, 1022/2003. Συγκεκριμένα στην ΣτΕ Ολ. 40/2013 αναφέρεται ότι: «[...] Με το εν λόγω άρθρο 102 δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ο.τ.α.), δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον αυτοδιοίκηση, δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι'ιδίων οργάνων, εντός των πλαισίων των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και θεσπίζονται από τον τυπικό νόμο ή την κατ'εξουσιοδότηση

του ελληνικού Συντάγματος ορίζεται ότι το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ως εκ τούτου, η έννοια της τοπικής υπόθεσης έχει κομβική σημασία. Η οριοθέτηση των τοπικών υποθέσεων δεν είναι πάντοτε σταθερή αλλά προσλαμβάνει συχνά πολιτική διάσταση ανάλογα με το μεταβαλλόμενο συσχετισμό δυνάμεων ανάμεσα στο κράτος και στους τοπικούς οργανισμούς που ανά πάσα στιγμή ανακατανέμουν τα πεδία της παρέμβασής τους¹⁹³.

Οι διασυνοριακοί οργανισμοί που συστήνονται από οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όμορων κρατών έχουν πεδίο δράσης αυστηρά τοπικό ή περιφερειακό, όπως προκύπτει από τα καταστατικά τους αλλά και από τη δράση τους. Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να αναφερθούν τομείς που βρίσκονται στο επίκεντρο της δράσης Ευρωπαϊκών ανά την Ευρώπη, όπως η πολιτιστική συνεργασία, η διατήρηση κοινού γλωσσικού ιδιώματος της συνοριακής ζώνης, η προαγωγή τοπικών γεωργικών κλπ προϊόντων, η τουριστική ανάπτυξη της συγκεκριμένης περιοχής εκατέρωθεν των συνόρων, η εξασφάλιση ενός τοπικού δικτύου μεταφοράς για την εξυπηρέτηση αναγκών των τοπικών διασυνοριακών πληθυσμών, η διευκόλυνση των κατοίκων της ευρύτερης περιοχής να αντιμετωπίσουν προβλήματα με τη γραφειοκρατία κλπ. **Σε κάθε περίπτωση, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ασκούν αρμοδιότητες τοπικού και περιφερειακού αντίστοιχα, οι οποίες τους απονέμονται από την εθνική έννομη τάξη στην οποία ανήκουν και τις οποίες η συγκεκριμένη έννομη τάξη έχει, δια των αρμόδιων οργάνων της, χαρακτηρίσει ως συνδεδεμένες με τη διαχείριση τοπικών και περιφερειακών υποθέσεων.** Επομένως, η διασυνοριακή δράση τους που, κατά τα προεκτεθέντα, συνιστά ενός είδους προέκταση των αρμοδιοτήτων τους εκτός των συνόρων, εμπίπτει, εξ ορισμού και κατά λογική αναγκαιότητα, στο πεδίο των τοπικών/περιφερειακών υποθέσεων. Εφόσον δηλαδή πρόκειται για την ίδια ακριβώς αρμοδιότητα που κατατείνει στον ίδιο δημόσιο σκοπό, δεν θα ήταν λογικά δυνατό να μεταβάλλεται η φύση και ο χαρακτήρας της, ως τοπικού/περιφερειακού ή μη χαρακτήρα, από την άσκησή της σε ένα πλαίσιο διασυνοριακής συνεργασίας του οργανισμού. Άλλωστε, με τη διασυνοριακή δράση του ο οργανισμός επιδιώκει την καλύτερη και αποτελεσματικότερη επίτευξη του ίδιου αυτού δημόσιου σκοπού, **ο οποίος, κατά την εθνική έννομη τάξη, συνιστά σκοπό τοπικού/περιφερειακού ενδιαφέροντος.** Η διατύπωση του άρθρου 19 του ελληνικού Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006) κινείται σε αυτήν την κατεύθυνση ορίζοντας ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες συνεργάζονται με πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής

τούτου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση [...]]».
¹⁹³ R. Lafore: "L' action à l' étranger des collectivités territoriales" RDP: 1988, σελ.763-811

αυτοδιοίκησης της αλλοδαπής στο **πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους** και υπό την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας.

Το Ανώτατο Δικαστήριο της Εσθονίας έχει νομολογήσει ότι η διασυνοριακή συνεργασία οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αποτελεί εθνική και όχι τοπική υπόθεση. Έχει μάλιστα ακυρώσει αποφάσεις δημοτικών συμβουλίων που εγκαθιδρύουν ζώνες διασυνοριακού τρανζιτ οχημάτων, με την αιτιολογία ότι αυτές οι ενέργειες συνδέονται με το εθνικό και όχι με το τοπικό συμφέρον και οι σχετικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται από τις κρατικές Αρχές (σχετ. οι αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 1998 και της 9^{ης} Φεβρουαρίου 2000, όπως παρατίθενται στη γαλλική γλώσσα από τον R. Colavitti, *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet*, Thèse de Doctorat, Aix Marseille Université, 2012, σελ.146). Η θέση, όμως, αυτή ουσιαστικά οδηγεί στον πλήρη αποκλεισμό των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από κάθε δυνατότητα/πρωτοβουλία διασυνοριακής συνεργασίας ακόμη και για υπόθεσεις που ρητά χαρακτηρίζονται ως τοπικές από το εθνικό δίκαιο.

Το ζήτημα γίνεται πιο περίπλοκο στις περιπτώσεις αρμοδιοτήτων που δεν έχουν απονεμηθεί ρητά από την έννομη τάξη στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αλλά ασκούνται από αυτούς υπό το πρίσμα του τεκμηρίου αρμοδιότητας που έχουν να ρυθμίζουν τις τοπικές υποθέσεις. Στις αποφάσεις 37, 38, 39, 40/2013 της Ολομέλειας του ελληνικού ΣτΕ δίνεται ένας αρνητικός ορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης. Αναφέρεται ότι δεν αποτελούν τοπικές υποθέσεις θέματα γενικότερης σημασίας, επιλυόμενα στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας, για την ρύθμιση των οποίων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το γενικότερο δημόσιο και εθνικό συμφέρον όσο και οι ιδιαίτερες συνθήκες των οικείων περιοχών. Αξίζει να σημειωθεί και ο ορισμός της τοπικής υπόθεσης ο οποίος δόθηκε από τη μειοψηφία στις αποφάσεις αυτές. Συγκεκριμένα, ορίστηκε ως εκείνη η οποία δύναται ή οφείλει να αποφασίζεται από την ίδια την τοπική κοινωνία με κριτήρια που προσιδιάζουν στο οικείο τοπικό σύστημα. Πρέπει δηλαδή να πρόκειται για υπόθεση η οποία αφενός μεν δεν επηρεάζει ευρύτερο σύστημα (όμορους δήμους, νομό, περιφέρεια, επικράτεια), έτσι ώστε τα τελευταία να δύνανται να θιγούν αν αυτή κριθεί από τοπικά όργανα με αμιγώς τοπικά κριτήρια (π.χ. χωροταξία, παιδεία), αφετέρου δε δύναται να επηρεάσει αρνητικά το τοπικό σύστημα αν ανατεθεί σε όργανα διατοπικού, νομαρχιακού ή περιφερειακού συστήματος, τα οποία εξ ορισμού είναι υποχρεωμένα να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους με τα αντίστοιχα ευρύτερα κριτήρια.

Σε κάθε περίπτωση κατά την οποία το αντικείμενο δράσης ενός οργανισμού τοπικής/περιφερειακής αυτοδιοίκησης εκτείνεται πέρα από τα γεωγραφικά όρια του συγκεκριμένου Δήμου ή Περιφέρειας, είτε η επέκταση αυτή κείται εντός είτε εκτός των

εθνικών συνόρων, **αναζητείται πάντοτε ένας σύνδεσμος της δράσης αυτής με τον τοπικό πληθυσμό του Δήμου ή της Περιφέρειας προκειμένου να χαρακτηριστεί ως εμπίπτουσα στις τοπικές υποθέσεις.**

Η έννοια της τοπικής υπόθεσης, άλλωστε, βρίσκει έρεισμα και στην υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη του άρθρου 3 του Ευρωπαϊκού Χάρτη της τοπικής αυτονομίας, το οποίο ουσιαστικά δίνει τον ορισμό της τοπικής αυτονομίας και ορίζει ότι: «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημόσιων υποθέσεων. 2. ...». Η διάταξη δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα αλλά επιβάλλει την αναγνώριση της τοπικής αυτονομίας από τις εθνικές νομοθεσίες. Η συγκεκριμενοποίησή της και η υλοποίησή της είναι ζήτημα αναγόμενο στην ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη. Πρόκειται για μια ακόμη περίπτωση διεθνούς σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης με χαρακτήρα soft enforcement (βλ. για το σχετικό προβληματισμό Μέρος πρώτο, Κεφάλαιο Β ΙΙ, παρ.2) της οποίας η εφαρμογή παρακολουθείται από τη Σύνοδο τοπικών Αρχών και ήδη Κογκρέσσο τοπικών και περιφερειακών Αρχών. Δεν πρόκειται για νομικό έλεγχο αλλά οι αναφορές και οι συστάσεις που προέρχονται από το ελεγκτικό αυτό όργανο αποδίδουν καρπούς διότι καταλήγουν σε νομοθετικές μεταρρυθμίσεις ή σε μεταστροφές της νομολογίας στα συμβαλλόμενα κράτη προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη. Η έννοια της τοπικής αυτονομίας, όπως κατοχυρώνεται από το Χάρτη, συνδέεται άρρηκτα με αυτήν της αυτοδιαχείρισης, η οποία συνίσταται στη διοίκηση των οργανισμών από όργανα δημοκρατικά εκλεγμένα που απολαμβάνουν όλων των αναγκαίων προνομίων για την ορθή άσκηση του λειτουργήματός τους και στην εκλογή των οποίων μετέχουν ελεύθερα οι διοικούμενοι. Ουσιαστικά, η τοπική αυτονομία συνεπάγεται την πραγματική ικανότητα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να διαχειρίζονται τις υποθέσεις τους, η οποία μεταφράζεται σε επάρκεια ανθρώπινου δυναμικού, οικονομικών πόρων και σε ελευθερία επιλογής των μέσων καλύτερης άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, από τα οποία (μέσα) δεν θα ήταν δυνατόν να αφαιρεθεί η διασυννοριακή συνεργασία και δη σε ένα διαρκώς εξελισσόμενο πλαίσιο ευρωπαϊκής ενοποίησης. Περαιτέρω, όμως, η τοπική αυτονομία συναρτάται και με την αρμοδιότητα ρύθμισης έννομων σχέσεων και διαχείρισης καταστάσεων. Ειδικότερα, η ρύθμιση έννομων σχέσεων επιτυγχάνεται προφανώς μέσω της δυνατότητας-αρμοδιότητας έκδοσης κανονιστικών και ατομικών διοικητικών πράξεων για ζητήματα που άπτονται της εδαφικής τους περιφέρειας αλλά και μέσω της συμβατικής τους δράσης. Και στην περίπτωση αυτή η διασυννοριακή συνεργασία βρίσκεται ή πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο της δράσης τους δεδομένου ότι ορισμένες φορές για την καλύτερη επίτευξη ενός στόχου απαιτείται η

συνεργασία με όμορες Περιφέρειες ή Δήμους και δεν θα ήταν δίκαιο να στερούνται της δυνατότητας αυτής οι οργανισμοί που γειτνιάζουν με αλλοδαπές Περιφέρειες και Δήμους.

Με δεδομένο, επομένως, ότι οι τοπικές και περιφερειακές υποθέσεις είναι διακριτές από τις εθνικού ενδιαφέροντος υποθέσεις, οι οποίες εύλογα εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων, δημιουργεί προβληματισμό η επιλογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και του Συμβουλίου της Ευρώπης να δώσουν στα κράτη τη δυνατότητα συμμετοχής, με την ιδιότητα του μέλους, στους διασυνοριακούς οργανισμούς του ΕΟΕΣ και της Ευρωπεριφέρειας αντίστοιχα. Ειδικότερα, το τρίτο πρόσθετο πρωτόκολλο, δια του οποίου θεσμοθετείται η Ευρωπεριφέρεια, έρχεται σε αντίθεση με προηγούμενα συμβατικά κείμενα τα οποία έχει επεξεργαστεί το Συμβούλιο της Ευρώπης και συγκεκριμένα με τη Σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης αλλά και με το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο αυτής. Η Σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης ορίζει στο άρθρο 1 ότι η διασυνοριακή συνεργασία νοείται ως συνεργασία μεταξύ οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όμορων κρατών. Περαιτέρω, το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο αυτής, στο άρθρο 1 ορίζει ότι το κάθε κράτος σέβεται το δικαίωμα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να συνάπτουν συμβάσεις με αντίστοιχους οργανισμούς άλλων κρατών. Συνεπώς, τα δυο αυτά συμβατικά κείμενα οδηγούν σε *de jure* αποκλεισμό των κρατών από τις διασυνοριακές συμβάσεις και τους διασυνοριακούς οργανισμούς. Άλλωστε, για το λόγο αυτό, με το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο, ορίζεται ότι από τις συμβάσεις διασυνοριακής συνεργασίας δεν ενεργοποιείται ευθύνη του κράτους. Συνεπώς, το κράτος – μόνο υποκείμενο του διεθνούς δικαίου – γίνεται αντιληπτό ως ένας παράγοντας τρίτος/ ξένος προς τη διασυνοριακή συνεργασία, η οποία αποτελεί και παραμένει τοπική-περιφερειακή υπόθεση αναγόμενη στην αποκλειστική σφαίρα αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Υπό το πρίσμα αυτό, η εμπλοκή του κράτους, ως μέλους διασυνοριακού οργανισμού, όπως προβλέπεται στην περίπτωση του ΕΟΕΣ και της Ευρωπεριφέρειας, δημιουργεί χωρίς λόγο σύγχυση ως προς τη φύση της διασυνοριακής συνεργασίας ως κλάδου υπαγόμενου στην εθνική έννομη τάξη και συγχρόνως αποτελεί ενός είδους παρέμβαση σε ένα τομέα που βρίσκεται στο επίκεντρο της, συνταγματικά και διεθνώς (βλ. Ευρωπαϊκό Χάρτη τοπικής αυτονομίας) κατοχυρωμένης, ελεύθερης δράσης και πρωτοβουλίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ασκούμενης πάντοτε με σεβασμό στις διεθνείς δεσμεύσεις των κρατών.

3. Επιδίωξη ομοιογένειας του δικαίου που διέπει τη διασυνοριακή συνεργασία στον ευρωπαϊκό χώρο.

Κατά τα παραπάνω, η εκτός συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να μετατοπιστεί από το χώρο του διεθνούς δικαίου στο χώρο του εσωτερικού δικαίου. Μέχρι σήμερα τα κράτη παρέχουν στους οργανισμούς αυτούς αρμοδιότητα σύναψης συμβάσεων με αντιστοίχους τους από την άλλη πλευρά των συνόρων και συμμετοχής στη δημιουργία διασυνοριακών νομικών προσώπων είτε μονομερώς, μέσω δηλαδή του εσωτερικού δικαίου, είτε κατόπιν διεθνούς σύμβασης με όμορα κράτη. Στην πρώτη περίπτωση, η αρμοδιότητα που δίνεται από το εσωτερικό δίκαιο δεν έχει καμία πρακτική σημασία εάν οι ομόλογοι οργανισμοί στην άλλη πλευρά των συνόρων δεν έχουν αντίστοιχη αρμοδιότητα από το δικό τους εσωτερικό δίκαιο. Στη δεύτερη περίπτωση, η αρμοδιότητα δίνεται από τη διεθνή σύμβαση (κάλυψης) και δίνεται ταυτόχρονα στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όλων των όμορων συμβαλλόμενων κρατών ώστε απρόσκοπτα να προχωρήσουν σε διασυνοριακή συνεργασία. Η διεθνής αυτή σύμβαση, κατά κανόνα, ρυθμίζει θέματα εφαρμοστέου δικαίου και δικαιοδοσίας στις διασυνοριακές σχέσεις μέσω παραπομπής σε κάποιο εσωτερικό δίκαιο.

Το δίκαιο, δηλαδή, της διασυνοριακής συνεργασίας δανείζεται τρόπους αντιμετώπισης των προβλημάτων και ουσιαστικούς κανόνες από τα εσωτερικά δίκαια της εθνικής έννομης τάξης στην οποία γίνεται η *παραπομπή*. Αυτό συναντάται σε όλα τα νομικά κείμενα διασυνοριακής συνεργασίας (τα βασικότερα από τα οποία έχουν ήδη αναλυθεί σε προηγούμενα κεφάλαια) και είναι ο ίδιος μηχανισμός που χρησιμοποιεί και το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο. Επιτρέπει μια εύκολη επίλυση συγκρούσεων ανάμεσα στις εμπλεκόμενες έννομες τάξεις και είναι ο πιο εύκολος ίσως τρόπος αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανακύπτουν. Ωστόσο, είναι ένας μηχανισμός που κατεξοχήν εμποδίζει τη δημιουργία ενός *ενιαίου* δικαίου διασυνοριακής συνεργασίας. Οδηγεί στο παράδοξο αποτέλεσμα να εφαρμόζονται διαφορετικοί ουσιαστικοί κανόνες στις διάφορες συνοριακές ζώνες του ίδιου κράτους ανάλογα ακριβώς με το δίκαιο στο οποίο γίνεται παραπομπή. Έτσι, οι εσωτερικοί κανόνες δημοσίου δικαίου μιας έννομης τάξης γίνονται αποδεκτοί στο εσωτερικό μιας άλλης έννομης τάξης. Υπάρχουν, βέβαια, παρά τις διαφορές σε επίπεδο ουσιαστικών κανόνων δικαίου, ορισμένα κοινά γνωρίσματα της διασυνοριακής συνεργασίας σε όλες τις εμπλεκόμενες έννομες τάξεις, τα οποία έχουν διαδικαστικό κυρίως χαρακτήρα. Για παράδειγμα, οι αποφάσεις των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να δημιουργήσουν διασυνοριακό οργανισμό ή να προσχωρήσουν σε αλλοδαπό διασυνοριακό οργανισμό υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο από τα αρμόδια κρατικά όργανα. Περαιτέρω, στις περιπτώσεις δημιουργίας διασυνοριακών οργανισμών, είτε σε συνέχεια διακρατικών

συμβάσεων είτε δυνάμει του ευρωπαϊκού δικαίου είτε δυνάμει αντίστοιχων διατάξεων των εθνικών δικαίων, τα καταστατικά των οργανισμών καθορίζουν την έδρα τους, τη διάρκειά τους, το δίκαιο που διέπει τη λειτουργία τους, την ακριβή γεωγραφική ζώνη που καλύπτουν, το σκοπό και την αποστολή τους, τη συγκρότηση και τη σύνθεση των οργάνων διοίκησης και τον τρόπο εκπροσώπησης σε αυτά των συμβαλλόμενων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, τα σχετικά με τον προϋπολογισμό του, τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων του, τις προϋποθέσεις εισδοχής νέων μελών και αποχώρησης υπαρχόντων μελών. Ωστόσο, οι κανόνες αυτοί δεν είναι ουσιαστικοί και δεν συμβάλλουν στη δημιουργία ενός κοινού δικαίου όσο παραμένει σε ισχύ ο μηχανισμός της παραπομπής στο δίκαιο της έδρας για όλα τα ζητήματα λειτουργίας και δράσης ενός διασυνοριακού οργανισμού.

Για το λόγο αυτό είναι αναγκαία η προσέγγιση του εφαρμοστέου ουσιαστικού δικαίου στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξαρτήτως του εδάφους και της έννομης τάξης εντός της οποίας ανακύπτουν οι διασυνοριακές σχέσεις και παρά το γεγονός ότι η διασυνοριακή συνεργασία δεν ανήκει στους τομείς της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ε.Ε., αλλά έχει παραμείνει στο πεδίο της αρμοδιότητας των κρατών-μελών. Προκειμένου ο παραπάνω στόχος να υλοποιηθεί, είναι απαραίτητο να αντιμετωπιστούν με κάποιο τρόπο οι διαφορές ανάμεσα στα εθνικά δίκαια. Οι τρόποι αντιμετώπισης θα μπορούσαν να συνοψιστούν σε τρεις μεθόδους: την **ενοποίηση, την ομογενοποίηση και την εναρμόνιση**¹⁹⁴.

Η ενοποίηση συνίσταται στην αντικατάσταση των διαφορετικών κανόνων των διάφορων εμπλεκόμενων έννομων τάξεων με ένα ενιαίο ουσιαστικό δίκαιο που καλύπτει τους τομείς διασυνοριακού ενδιαφέροντος και οι οποίοι θα θεσπιστούν είτε με πράξη του παράγωγου κοινοτικού δικαίου είτε με (διεθνούς δικαίου) σύμβαση μεταξύ των κρατών-μελών, με την επιφύλαξη πάντα των συνταγματικών και διεθνών υποχρεώσεων των κρατών. Στην περίπτωση της ενοποίησης δεν γίνεται πλέον χρήση του μηχανισμού της παραπομπής. Η ομογενοποίηση προϋποθέτει την ένταξη στα διάφορα εθνικά δίκαια ουσιαστικών κανόνων με ταυτόσημο περιεχόμενο, οι οποίοι αφορούν ακριβώς την αντιμετώπιση διασυνοριακών ζητημάτων σε διάφορους τομείς και τη ρύθμιση των σχέσεων διασυνοριακής συνεργασίας. Η θέσπιση, δηλαδή, των ταυτόσημου περιεχομένου κανόνων δεν γίνεται το πρώτο από το ευρωπαϊκό δίκαιο ή με διεθνή σύμβαση, όπως στην προηγούμενη περίπτωση, αλλά γίνεται ξεχωριστά από το κάθε κράτος μέσω των διαδικασιών νομοθέτησης του εσωτερικού του δικαίου. Το ευρωπαϊκό δίκαιο ή η διεθνής σύμβαση είναι απλώς το μέσο ανάληψης από τα κράτη της υποχρέωσης να τους θεσπίσουν. Στην περίπτωση αυτή, δεν πρόκειται στην πραγματικότητα για ενιαίο διασυνοριακό δίκαιο αλλά για μια εξασφάλιση ότι τα

¹⁹⁴ Βλ. Actes de la journée d' étude du 16 Septembre 2005, Sous la direction de Henri Labayle: «Vers un Droit commun de la coopération transfrontalière?», Bruylant, 2006, σελ. 29-32

διασυνοριακά ζητήματα θα αντιμετωπίζονται με ενιαίο τρόπο σε όλες τις συνοριακές ζώνες ανεξάρτητα από το εσωτερικό δίκαιο στο οποίο παραπέμπουν. Η εναρμόνιση, τέλος, συνίσταται στην προσέγγιση, από πλευράς περιεχομένου, των κανόνων του εσωτερικού δικαίου κάθε κράτους. Δεν συνεπάγεται ούτε τη δημιουργία ενός ενιαίου ουσιαστικού δικαίου διασυνοριακής συνεργασίας ούτε τη θέσπιση ενός πλέγματος ουσιαστικών κανόνων ίδιου περιεχομένου.

Το εσωτερικό δίκαιο κάθε κράτους είναι αυτό που προσδιορίζει ποια από τα νομικά πρόσωπα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ποιες περιφέρειες, αλλά και γενικότερα ποιες κατηγορίες νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι υποκείμενα του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας (οριοθέτηση *ratione personae*) και ποιους τομείς αρμοδιοτήτων τους μπορεί να καλύψει η διασυνοριακή συνεργασία (οριοθέτηση *ratione materiae*)¹⁹⁵. Η δεύτερη αυτή οριοθέτηση καθίσταται δυσχερέστερη από το γεγονός ότι δεν υπάρχει ταύτιση αρμοδιοτήτων, όπως είναι άλλωστε λογικό, ανάμεσα στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των διάφορων κρατών, με αποτέλεσμα να πρέπει να αναζητείται ένας «ελάχιστος κοινός παρονομαστής». Η οριοθέτηση μπορεί, όμως, να γίνει και μέσω διεθνούς σύμβασης μεταξύ των ενδιαφερόμενων κρατών αλλά και σε αυτή την περίπτωση τα κράτη συμβάλλονται ανάλογα με ό,τι ήδη προβλέπει το εσωτερικό τους δίκαιο στον τομέα αυτό. Η οριοθέτηση της ικανότητας των οργανισμών να είναι υποκείμενα δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας μπορεί να είναι ακόμα και χρονική (*ratione temporis*). Αυτό συμβαίνει όταν το εσωτερικό δίκαιο του κράτους ορίζει ότι η ισχύς μιας σύμβασης διασυνοριακής συνεργασίας είναι χρονικά περιορισμένη ή όταν υπάρχει ρήτρα μέσα στην ίδια τη σύμβαση η οποία καθορίζει τη χρονική της ισχύ.

Ούτε ο ΕΟΕΣ της ενωσιακής έννομης τάξης ούτε η Ευρωπαϊκή Περιφέρεια του τρίτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της Σύμβασης πλαίσιο της Μαδρίτης έχουν δώσει απάντηση στο ζήτημα της ομοιογένειας ή έστω της εναρμόνισης του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας διότι κάνουν εκτεταμένη χρήση του μηχανισμού της παραπομπής στο ουσιαστικό δίκαιο της έδρας του οργανισμού. Άλλωστε, με την πρόβλεψη, στις ιδρυτικές διατάξεις τόσο του ΕΟΕΣ όσο και της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας, της δυνατότητας συμμετοχής ως μελών και των ίδιων των κρατών, φαλκιδεύεται εννοιολογικά η διασυνοριακή συνεργασία, της οποίας υποκείμενα είναι εξ ορισμού, αποκλειστικά και μόνο, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Έχει, μάλιστα, υποστηριχθεί ότι ο ΕΟΕΣ δεν αποσκοπεί πραγματικά στην προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας, αλλά είναι απλώς ένα εργαλείο

¹⁹⁵ Βλ. Actes de la journée d'étude du 16 Septembre 2005, Sous la direction de Henri Labayle: «Vers un Droit commun de la coopération transfrontalière?», Bruylant, 2006, σελ.38-39

άσκησης της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε.¹⁹⁶ Ωστόσο, η συμμετοχή των κρατών στους διασυνοριακούς οργανισμούς έχει και την αντιθέτη όψη, υπό την έννοια ότι πλέον οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης τίθενται στο ίδιο επίπεδο με τα κράτη στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας και συμμετέχουν ως ισότιμοι εταίροι ενώ, άλλοτε, η διασυνοριακή τους δράση εξαρτώνταν κατά περίπτωση από τη βούληση του κράτους, το οποίο συχνά δεν επέτρεπε κανένα τέτοιο άνοιγμα.

Η Ε.Ε, με την πάροδο των ετών λειτουργίας ιδιαίτερα του θεσμού του ΕΟΕΣ, διαπίστωσε τα νομικά εμπόδια που παρακωλύουν τη δράση τους και βασικά οφείλονται στην έλλειψη κοινού δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας. Στην κατεύθυνση της επίλυσης του προβλήματος αυτού κινείται το σχέδιο των οργάνων της Ε.Ε για ένα νομικό εργαλείο, το οποίο επιτρέπει στους οργανισμούς αυτούς να «αξιωνουν» από τα κράτη την εφαρμογή των ουσιαστικών κανόνων της έννομης τάξης ενός από τα εμπλεκόμενα κράτη ad hoc για συγκεκριμένα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας προκειμένου να υλοποιούνται αποτελεσματικότερα (βλ. Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Β, ΙΙ ενότητα, παρ.22 της παρούσας μελέτης). Τα κράτη, ασφαλώς, θα έχουν το περιθώριο να μελετήσουν την πρόταση των διασυνοριακών φορέων και είτε να τη δεχτούν είτε να την απορρίψουν. Το νομικό αυτό εργαλείο δεν θα καταργεί αλλά θα συμπληρώνει και θα υποβοηθά τη δράση των ΕΟΕΣ και των λοιπών θεσμών διασυνοριακής συνεργασίας. Η θέση του σε ισχύ θα οδηγήσει αναγκαστικά σε μια σειρά νομοθετικών μεταρρυθμίσεων τα κράτη-μέλη. Τούτο διότι θα πρέπει, για παράδειγμα, να εξοπλίσουν τα εθνικά τους δικαστήρια με την αρμοδιότητα να εφαρμόζουν αλλοδαπό δίκαιο ad hoc σε περιπτώσεις που άγονται ενώπιόν τους διαφορές με διάδικο έναν ΕΟΕΣ. Το νέο σχέδιο κανονισμού της Ε.Ε, παρότι κινείται στην κατεύθυνση της ενιαίας νομικής αντιμετώπισης των διασυνοριακών προβλημάτων, εν τούτοις δεν δίνει απάντηση στο ζήτημα της δημιουργίας ενός κοινού δικαίου διασυνοριακής συνεργασίας διότι δεν οδηγεί σε πραγματική ενοποίηση αυτού. Αντιθέτως, η νομική αντιμετώπιση της διασυνοριακής συνεργασίας παραμένει κατακερματισμένη μεταξύ διάφορων εθνικών δικαίων που αυτή τη φορά δεν είναι κατ'ανάγκη αυτό της έδρας, αλλά αυτό που εξυπηρετεί καλύτερα το υπό υλοποίηση διασυνοριακό πρόγραμμα.

¹⁹⁶ Βλ. Actes de la journée d'étude du 16 Septembre 2005, Sous la direction de Henri Labayle: «Vers un Droit commun de la coopération transfrontalière?», Bruylant, 2006, σελ.158-159

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β:

ΟΙ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ Η ΔΡΑΣΗ ΤΟΥΣ ΩΣ ΠΡΟΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Αφ' ης στιγμής καταφάσκει ότι η διασυνοριακή δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι εκτός του ρυθμιστικού πεδίου του δημοσίου διεθνούς δικαίου, ανακύπτει το ερώτημα σχετικά με τη νομική φύση των διασυνοριακών οργανισμών που αποτελούν το προϊόν της δράσης αυτής. Συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις που τα διασυνοριακά αυτά μορφώματα έχουν νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου τίθενται ερωτήματα σχετικά με τη θέση τους στην έννομη τάξη τόσο του κράτους της έδρας όσο και των λοιπών συμβαλλόμενων κρατών καθώς επίσης και σχετικά με τα νομικά μέσα που μετέρχονται για να επιτύχουν τους σκοπούς τους.

1. Η δημιουργία διασυνοριακών νομικών προσώπων από τους συμβαλλόμενους τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς.

Η δημιουργία διασυνοριακών νομικών προσώπων (οργανισμών), όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας, ο Τοπικός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας κ.λπ., αποτελεί, όπως έχει αναλυθεί παραπάνω, την κορύφωση της εκτός των συνόρων συνεργασίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η δράση τους περιορίζεται άλλοτε σε ένα διάλογο σχετικό με το συντονισμό της πολιτικής τους σε διάφορους τομείς που άπτονται της γειννίας και άλλοτε προχωρά στην από κοινού εκπλήρωση συγκεκριμένης αποστολής ή στη δημιουργία συγκεκριμένων έργων στη συνοριακή ζώνη. Η δυνατότητα, βέβαια, δημιουργίας τέτοιων οργανισμών **πρέπει να προβλέπεται από το εσωτερικό δίκαιο των εμπλεκόμενων κρατών ή από τη διακρατική σύμβαση (κάλυψη) που παρέχει στους εν λόγω οργανισμούς την αρμοδιότητα «εξωτερικής δράσης» ή από το ευρωπαϊκό δίκαιο.** Οι φορείς της διασυνοριακής συνεργασίας καταρτίζουν, κατ' αυτό τον τρόπο, μια ιδρυτική σύμβαση και ένα καταστατικό για τη σύσταση του οργανισμού στον οποίο, ενδεχομένως, να προβλέπεται και η δυνατότητα προσχώρησης νέων μελών με την πάροδο του χρόνου. Τα νέα μέλη μπορούν να είναι είτε άλλοι όμοιοι οργανισμοί τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης του ίδιου ή άλλου κράτους είτε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή και ιδιωτικού δικαίου που ενδιαφέρονται να μετάσχουν σε κάποιες πτυχές της διασυνοριακής συνεργασίας είτε και ολόκληρα κράτη (όπως στην περίπτωση των Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας).

Στην περίπτωση που η διακρατική σύμβαση δεν παρέχει ικανότητα δημιουργίας διασυνοριακών νομικών προσώπων πρέπει η σχετική ικανότητα να προβλέπεται από το

εσωτερικό δίκαιο όλων των συμβαλλόμενων όμορων κρατών, καθώς τυχόν σχετική πρόβλεψη στο εσωτερικό δίκαιο μόνο ενός από αυτά τα κράτη θα ήταν χωρίς πρακτική σημασία. Περαιτέρω, είναι εξίσου αναγκαίο το εσωτερικό δίκαιο του κάθε κράτους να επιτρέπει την προσχώρηση ενός αλλοδαπού οργανισμού τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε νομικό πρόσωπο που διέπεται από αυτό (σχετ. το άρθρο 1115-4 του γαλλικού «Code général des collectivités territoriales»)¹⁹⁷. Ειδικότερα, στην περίπτωση των διασυνοριακών οργανισμών που θεσμοθετούνται από τα αντίστοιχα εσωτερικά δίκαια των εμπλεκόμενων κρατών, πρέπει να διακριθεί η ενεργητική ικανότητα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να μετέχουν ως μέλη σε έναν τέτοιο οργανισμό και την παθητική ικανότητα του τελευταίου να υποδέχεται στους κόλπους του οργανισμού τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης διάφορων κρατών. Αξιολογείται έτσι και η ευελιξία των εθνικών νομοθεσιών ως προς τη λήψη υπόψη της δυνατότητας εισδοχής σε δικούς τους θεσμούς νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από αλλοδαπές έννομες τάξεις. Οι δύο πιο πάνω «ικανότητες» τελούν σε σχέση λογικής αλληλεξάρτησης καθώς δεν νοείται παθητική ικανότητα του διασυνοριακού οργανισμού εάν το δίκαιο του κράτους, από το οποίο διέπεται, δεν αναγνωρίζει ενεργητική ικανότητα των οργανισμών της τοπικής και περιφερειακής του αυτοδιοίκησης να δημιουργούν ένα τέτοιο οργανισμό με αντίστοιχους αλλοδαπούς.

Η πρόβλεψη της δημιουργίας διασυνοριακών νομικών προσώπων μπορεί, όμως, όπως προαναφέρθηκε, να γίνεται για πρώτη φορά (χωρίς να υπάρχει σχετική διάταξη στο εσωτερικό δίκαιο) και από διακρατική (διεθνή) σύμβαση. Τα συμβαλλόμενα κράτη καθορίζουν ποιοι ακριβώς οργανισμοί έχουν την ικανότητα σύναψης συμβάσεων ιδρυτικών τέτοιων νομικών προσώπων ή προσχώρησης σε αυτά. Επίσης καθορίζουν, συναφώς, το δίκαιο που θα διέπει τη λειτουργία τους, συνήθως με παραπομπή στο εσωτερικό δίκαιο κάποιου από αυτά τα κράτη όπου ο οργανισμός έχει την έδρα του, ενώ συχνά προσδιορίζουν και ένα μίνιμουμ περιεχομένου το οποίο πρέπει να έχουν τα καταστατικά των οργανισμών που θα συσταθούν. Οι διεθνείς συμβάσεις δύνανται, περαιτέρω, να διαμορφώνουν έναν τύπο οργανισμού εντελώς καινούργιο που ούτε παραπέμπει και ενδεχομένως ούτε προσομοιάζει με κάποιο από τα νομικά πρόσωπα είτε δημόσιου είτε ιδιωτικού δικαίου των συμβαλλόμενων κρατών. Στην τελευταία αυτή περίπτωση οι βασικοί ουσιαστικοί κανόνες λειτουργίας του οργανισμού μπορεί να διαμορφώνονται από την ίδια τη διεθνή συνθήκη και πιθανότατα να γίνεται παραπομπή στο δίκαιο της έδρας για τη ρύθμιση μόνο πιο λεπτομερών ζητημάτων και για ζητήματα αρμόδιου δικαστηρίου για την επίλυση διαφορών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα

¹⁹⁷ Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer a un organisme public de droit étranger ou participer au capital d une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement des collectivités territoriales d un état membre de l Union Européenne ou d' un état membre du Conseil de l' Europe.

διασυνοριακού οργανισμού που προβλέπεται απευθείας από διεθνή σύμβαση αποτελεί ο οργανισμός του άρθρου 4 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της σύμβασης-πλαίσιο της Μαδρίτης.

Συνεπώς, η απόκτηση της νομικής προσωπικότητας δεν εξαρτάται μόνο από την έννομη τάξη του κράτους της έδρας, καθώς η ίδια η διεθνής συνθήκη μπορεί να παράσχει μια ειδική νομική προσωπικότητα και να καταστήσει τον οργανισμό, που πρόκειται να συσταθεί, νομικό πρόσωπο «δημόσιου» χαρακτήρα, δημόσιο οργανισμό διασυνοριακής συνεργασίας. Σε μια τέτοια περίπτωση πρόκειται για νομική προσωπικότητα που απορρέει από το διεθνές δίκαιο, δεν ισοδυναμεί όμως, με τη νομική προσωπικότητα που έχουν τα κυρίαρχα κράτη στη διεθνή έννομη τάξη ή με ικανότητα διεθνούς δικαίου ούτε με τη νομική προσωπικότητα των διεθνών οργανισμών, αλλά είναι μια ειδική αρμοδιότητα που «καλύπτει» μόνο την ανάληψη δραστηριοτήτων στη συνοριακή ζώνη. Κινείται στο χώρο των εθνικών έννομων τάξεων και η δράση του δημιουργούμενου οργανισμού στη συνοριακή ζώνη, επί της ουσίας, είναι προέκταση της άσκησης των αρμοδιοτήτων που το εθνικό δίκαιο παρέχει στους δημιουργήσαντες το διασυνοριακό οργανισμό οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ομοίως, η ίδια ευθύνη που αναγνωρίζεται ότι υπέχουν οι διασυνοριακοί οργανισμοί (π.χ., η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αυτή θεσμοθετήθηκε από το τρίτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης-πλαίσιο της Μαδρίτης, ο Τοπικός Όμιλος Διασυνοριακής Συνεργασίας από τη σύμβαση της Karlsruhe, ο κοινοτικός ΕΟΕΣ κ.λπ.) δεν ταυτίζεται σε καμία περίπτωση με την ευθύνη που υπέχουν τα κράτη στη διεθνή έννομη τάξη, αλλά είναι ένα είδος αστικής ευθύνης έναντι των τρίτων, η οποία προτάσσεται ενώπιον των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων, συνήθως δηλαδή των δικαστηρίων του κράτους της έδρας.

Σημαντικό είναι και το ζήτημα της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων σε περίπτωση που ανακύψει διαφορά ανάμεσα στο διασυνοριακό οργανισμό και σε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Το εφαρμοστέο δίκαιο είναι αυτό που θα καθορίσει και το δικαστήριο που έχει δικαιοδοσία για την επίλυση διαφορών, ανάλογα με ό,τι προβλέπουν οι δικονομικοί του κανόνες. Εφαρμοστέο δίκαιο μπορεί να είναι είτε το δίκαιο της έδρας του διασυνοριακού οργανισμού είτε συγκεκριμένοι ουσιαστικοί κανόνες δικαίου που τυχόν θεσπίζει η διακρατική σύμβαση εξαντλώντας τα ζητήματα τα σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία του οργανισμού. Το δίκαιο που διέπει το δημιουργούμενο οργανισμό είναι εντέλει αυτό που καθορίζει το χαρακτήρα του ως νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Για παράδειγμα, οι Ε.Ο.Ε.Σ. που διέπονται από το ελληνικό δίκαιο (ως δίκαιο της έδρας) έχουν το χαρακτήρα αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ήτοι νομικού προσώπου του ιδιωτικού δικαίου. Αυτό βέβαια δεν τους εμποδίζει, από λειτουργικής άποψης, να επιδιώκουν σκοπούς δημόσιου συμφέροντος.

2. Δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας από τα διασυνοριακά νομικά πρόσωπα.

Στην περίπτωση που τα νομικά πρόσωπα διασυνοριακής συνεργασίας τα οποία δημιουργούνται, κατά τα παραπάνω, είναι ιδιωτικού δικαίου, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στην περίπτωση των Ευρωπαϊκών γύρω από τα ελληνικά σύνορα, αλλά και του Ε.Ο.Ε.Σ. (G.E.C.T.) όπως αυτός έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό (ελληνικό) δίκαιο, δεν τίθεται ζήτημα άσκησης δημόσιας εξουσίας καθόσον λειτουργούν ως ιδιωτικοί φορείς για τη διεκπεραίωση και επίτευξη των στόχων τους. Επομένως, δεν τίθεται ούτε θέμα ενεργοποίησης διεθνούς ευθύνης του κράτους σε περίπτωση τυχόν παράνομων δραστηριοτήτων τους, αλλά ευθύνονται έναντι όσων προκαλούν ζημιά κατά τα ισχύοντα στο ιδιωτικό δίκαιο της έδρας τους για την ευθύνη των νομικών προσώπων, ανάλογα με την ειδικότερη μορφή τους. Δεν συμβαίνει, όμως, το ίδιο στην περίπτωση που οι διασυνοριακοί οργανισμοί είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κατά το εσωτερικό δίκαιο ενός ή περισσότερων από τα εμπλεκόμενα κράτη ή κατά τη διακρατική συμφωνία η οποία προβλέπει τη θεσμοθέτησή τους.

Στη Γαλλική έννομη τάξη, οι ΕΟΕΣ, που εδρεύουν στο γαλλικό κράτος, έχουν τη νομική μορφή του syndicat mixte ouvert, σύμφωνα με τα άρθρα L5721-1 έως L5722-9 του Code général des collectivités territoriales. Το μόρφωμα αυτό αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

Η επιλογή της νομικής προσωπικότητας του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου συναρτάται με κριτήριο τι εξυπηρετεί περισσότερο το συγκεκριμένο σκοπό για τον οποίο συνιστάται ο οργανισμός. Στην περίπτωση της νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου, τίθεται το ερώτημα αν οι αποφάσεις που λαμβάνουν τα όργανά τους μονομερώς (για την αντιμετώπιση προβλημάτων σε τομείς της καθημερινότητας, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, οι μεταφορές κ.λπ.) θα έπρεπε να θεωρούνται στο εσωτερικό των έννομων τάξεων των εμπλεκόμενων κρατών διοικητικές πράξεις, καθώς συγκεντρώνουν τα εννοιολογικά γνωρίσματα αυτών, δηλαδή την προέλευση από διοικητικό όργανο (όργανο ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου) και τη θέσπιση κανόνα δικαίου. Περαιτέρω θα ήταν άραγε δυνατόν οι οργανισμοί αυτοί να συμβάλλονται, για την επίτευξη των σκοπών τους (π.χ. στον τομέα των συγκοινωνιών), ως αναθέτουσες Αρχές με διάφορους φορείς, καταρτίζοντας συμβάσεις που θα μπορούσαν να θεωρηθούν διοικητικές (υπό την έννοια ότι εκτός των άλλων πληρούν και το οργανικό κριτήριο); Πρακτικά, βέβαια, είναι δυσχερώς νοητή η περίπτωση που θα χρειαζόταν η έκδοση μονομερών πράξεων από τους οργανισμούς αυτούς, αντιθέτως το κύριο μέσο για την επίτευξη των σκοπών τους είναι οι συμβάσεις.

Τα διασυνοριακά νομικά πρόσωπα μπορούν να λειτουργούν ως αναθέτουσες αρχές, κατά την έννοια της σχετικής οδηγίας της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις (2004/18), όπως άλλωστε

προκύπτει από τον ίδιο τον Κανονισμό 1082/06 για τους ΕΟΕΣ και αυτό είναι, εξάλλου, το πιο σημαντικό τμήμα της δράσης τους προκειμένου να επιτύχουν σκοπούς δημόσιου συμφέροντος στη συνοριακή ζώνη. Έχουν το ρόλο της αναθέτουσας Αρχής για λογαριασμό των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών που τα συναπαρτίζουν. Περαιτέρω, το ζήτημα αν αυτές οι δημόσιες συμβάσεις είναι και διοικητικές εξαρτάται, όπως σε κάθε άλλη περίπτωση, από τη συνδρομή και των τριών κριτηρίων που απαιτούνται για να χαρακτηριστεί μια σύμβαση ως διοικητική¹⁹⁸. Η προαναφερθείσα οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αναφέρεται στις δημόσιες συμβάσεις, δεν περιλαμβάνει ειδικές ρυθμίσεις για τις περιπτώσεις δημόσιων συμβάσεων στις οποίες αναθέτουσα Αρχή είναι π.χ. μια Ευρωπεριφέρεια ή ένας ΕΟΕΣ. Εξάλλου, όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, δεν διαλαμβάνει ούτε την περίπτωση αναθέτουσας Αρχής αποτελούμενης από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (π.χ. οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης) **διαφορετικών** κρατών, αλλά, κατά λογική αναγκαιότητα, και στην περίπτωση αυτή θα εφαρμοστούν οι διατάξεις της οδηγίας όπως εφαρμόζονται σε κάθε άλλη περίπτωση. Πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρά το γεγονός ότι οι ευρωπαϊκές οδηγίες θέτουν ως προϋπόθεση για την εφαρμογή τους ένα μίνιμουμ χρηματικού ποσού, ειδικά στις περιπτώσεις δημόσιων συμβάσεων που παρουσιάζουν ένα «διασυνοριακό ενδιαφέρον» (υπό την έννοια ότι ενδέχεται να ενδιαφέρουν φορείς και επιχειρήσεις περισσότερων του ενός κρατών-μελών), είναι εφαρμοστέοι σε κάθε περίπτωση οι θεμελιώδεις κανόνες και οι γενικές αρχές του πρωτογενούς δικαίου της Ε.Ε. και ιδιαίτερα η αρχή της μη διάκρισης (ΔΕΚ απόφαση της 15^{ης} Μαΐου 2008, C 147/06). Από την παρατήρηση, πάντως, της δράσης των διασυνοριακών οργανισμών δεν καταγράφεται έκδοση μονομερών πράξεων αλλά αντιθέτως έχουν να παρουσιάσουν – ειδικά ορισμένοι από αυτούς- σημαντική συμβατική δράση ειδικά στον τομέα της παροχής υπηρεσιών αλλά και υποστηρικτική-συμβουλευτική (από την άποψη της τεχνογνωσίας) δράση στη συνοριακή ζώνη.

Ενδεικτικά, μπορεί να αναφερθεί η Eurometropole Lille Kortrijk Tournai¹⁹⁹, η οποία, ως ΕΟΕΣ, έχει συνάψει συμβάσεις με τα τοπικά πανεπιστήμια του Leuven (Katholieke Universiteit Leuven) και της Λίλλης (Universite Lille Nord de France) για τη δημιουργία ενός κέντρου εκμάθησης των γλωσσών της συνοριακής ζώνης από τους τοπικούς πληθυσμούς. Ο ίδιος ΕΟΕΣ

¹⁹⁸ Α) Τουλάχιστον ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι δημόσιο νομικό πρόσωπο κα ειδικότερα το Δημόσιο ή ΟΤΑ ή δημόσιο νομικό πρόσωπο διεπόμενο καταρχήν από το διοικητικό δίκαιο επειδή ασκεί δημόσια εξουσία. Β) Το αντικείμενο της σύμβασης να έχει σχέση με την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας με λειτουργική έννοια ή να εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό που καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις. Και Γ), η κατάρτιση και η εκτέλεση της σύμβασης να διέπονται, τουλάχιστον εν μέρει, από κανόνες του διοικητικού δικαίου ή η σύμβαση να περιέχει όρους που να παρέχουν στο συμβαλλόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο δυνατότητες μονομερούς επέμβασης στις συμβατικές σχέσεις και συνεπώς να δημιουργούν γι' αυτό εξαιρετικό συμβατικό καθεστώς. (Βλ. Ε. Σηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 2007, σελ. 205).

¹⁹⁹ <http://fr.eurometropolis.eu/?noRedirect=1>, τελευταία επίσκεψη στις 9-12-2016. Ο εν λόγω ΕΟΕΣ συμπεριλαμβάνει 147 γαλλικούς και βελγικούς δήμους.

έχει συνάψει συμβάσεις με γαλλικά και βελγικά νοσοκομεία της συνοριακής ζώνης για την παροχή υπηρεσιών σε ηλικιωμένους και σε άτομα με ειδικές ανάγκες. Επίσης, ο ΕΟΕΣ Strasbourg-Ortenau²⁰⁰ χρηματοδοτεί σχολεία εκατέρωθεν των συνόρων για την ανταλλαγή μαθητών με σκοπό την εκμάθηση των αντίστοιχων γλωσσών της συνοριακής ζώνης (fonds scolaire pour la promotion du bilinguisme). Σε εκτέλεση του χρηματοδοτικού προγράμματος της E.E INTERREG VA 2017-2019 (με προϋπολογισμό 1,2 εκ. ευρώ) έχει δημοσιεύσει πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την υλοποίηση προγραμμάτων που αποσκοπούν να συνδέσουν την κοινωνία των πολιτών με τη διασυνοριακή συνεργασία (<http://www.eurodistrict.eu/fr/node/1267247/>, τελευταία επίσκεψη στις 11-3-2017). Επίσης, ο συγκεκριμένος ΕΟΕΣ έχει δημοσιεύσει προκήρυξη για τη σύναψη σύμβασης παροχής υπηρεσιών με αντικείμενο να παρουσιάζονται και στις δυο συνοριακές γλώσσες (γερμανικά και γαλλικά) οι ανακοινώσεις σχετικά με τα ωράρια και τη λειτουργία της διασυνοριακής γραμμής τραμ που συνδέει τη γερμανική πόλη του Κελ με τη γαλλική πόλη του Στρασβούργου (<http://www.eurodistrict.eu/fr/actualites/marché-public-pour-la-signalétique-bilingue-du-tram-strasbourg-kehl>, τελευταία επίσκεψη στις 11-3-2017). Οι περιπτώσεις αυτές αποτελούν ελάχιστα παραδείγματα της πλούσιας δράσης που αναπτύσσουν οι οργανισμοί αυτοί σε πληθώρα τομέων.

Ο κανονισμός 1082/06, ιδρυτικός του ΕΟΕΣ, ορίζει ότι δεν μπορεί η δραστηριότητα του ΕΟΕΣ να αφορά στην άσκηση δημόσιας εξουσίας (άρθρο 7 παρ.4). Με τον τρόπο αυτό-έμμεσα- καθιστά μη επιτρεπτή την έκδοση μονομερών πράξεων από τα όργανά του. Παράλληλα, όμως, καθιστά μη επιτρεπτή και τη συμβατική δράση κατά την οποία ο οργανισμός θα έχει υπερέχουσα θέση σε σχέση με τον αντισυμβαλλόμενο του. Στην περίπτωση αυτή, η προκήρυξη, η κατακύρωση, αλλά και άλλες μονομερείς ενέργειες στο προσυμβατικό στάδιο, θα είχαν ενδεχομένως χαρακτήρα διοικητικής πράξης ενώ δεν αποκλείεται η έκδοση μονομερών πράξεων και κατά την εκτέλεση της σύμβασης για την επιβολή κυρώσεων κλπ. Ουσιαστικά, όμως, η απαγόρευση αυτή αναιρεί τη δυνατότητα επιλογής της νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου διότι της αφαιρεί το ουσιωδέστερο γνώρισμά της που είναι η άσκηση δημόσιας εξουσίας. Είναι, βέβαια, εύλογο να εξαιρούνται ρητά από τη δράση των οργανισμών αυτών τομείς που άπτονται του σκληρού πυρήνα του κράτους, όπως η φορολογική επιβολή, οι αστυνομικές διαταγές κλπ, αλλά η εν γένει απαγόρευση έκδοσης διοικητικών πράξεων (κανονιστικών ή ατομικών) σε όλους ανεξαιρέτως τους τομείς φαλκιδεύει τη νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου. Στην περίπτωση αυτή, ο ΕΟΕΣ, σε κράτη-μέλη όπως η Γαλλία που τον υποδέχονται ως ΝΠΔΔ, κατ'όνομα μόνο είναι ΝΠΔΔ. Με το νεότερο (τροποποιητικό) Κανονισμό 1302/2013 του

²⁰⁰ <http://www.eurodistrict.eu> , τελευταία επίσκεψη στις 9-12-2016. Συμπεριλαμβάνει το Ortenaukreis (από τη γερμανική πλευρά) και την Communaute Urbaine de Strasbourg (από τη γαλλική πλευρά).

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου προστέθηκε στην παρ.4 του άρθρου 7 εδάφιο το οποίο ορίζει ότι η συνέλευση ενός ΕΟΕΣ ... α) μπορεί να καθορίσει τους όρους και τις προϋποθέσεις της χρήσης ενός στοιχείου υποδομής το οποίο διαχειρίζεται ο ΕΟΕΣ, ή τους όρους και τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τα οποία είναι δυνατή η παροχή μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένων των δασμών και τελών που πρέπει να καταβάλλουν οι χρήστες. Με τη διάταξη αυτή εισάγεται μια εξαίρεση στην απόλυτη απαγόρευση άσκησης δημόσιας εξουσίας από τα όργανα του ΕΟΕΣ μόνο ως προς ένα πολύ ειδικό τομέα, αυτόν της διαχείρισης συγκεκριμένου στοιχείου υποδομής (element d' infrastructure/item of infrastructure). Στην περίπτωση αυτή ο οργανισμός διαθέτει πλέον – εφόσον διέπεται από το δημόσιο δίκαιο στην έννομη τάξη της καταστατικής του έδρας - κανονιστική αρμοδιότητα. Μπορεί να εκδίδει διοικητικές πράξεις για να καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις χρήσης ενός δημόσιου αγαθού, δηλαδή πράξεις εμπεριέχουσες γενικό και αφηρημένο κανόνα δικαίου και μάλιστα δεν αποκλείεται και ενδεχόμενη επιβολή δασμών/χρηματικής επιβάρυνσης. Είναι, επομένως, αυτή η μοναδική περίπτωση ενδεχόμενης άσκησης δημόσιας εξουσίας από τον οργανισμό και, ως εκ τούτου, η μοναδική περίπτωση που έχει νόημα η νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου.

Παρόμοιο καθεστώς, στο ζήτημα αυτό, ισχύει και για το θεσμό της Ευρωπεριφέρειας του τρίτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της σύμβασης πλαισίου της Μαδρίτης. Στην παρ.3 του άρθρου 7 του πρωτοκόλλου ορίζεται ότι η Ευρωπεριφέρεια δεν μπορεί να έχει κανονιστικές αρμοδιότητες ούτε να εκδίδει πράξεις δυνάμενες να επηρεάσουν ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες ενώ υπάρχει και ρητή απαγόρευση για τον τομέα της φορολογικής επιβολής. Από τη διατύπωση της διάταξης συνάγεται, ουσιαστικά, πλήρης απαγόρευση έκδοσης τόσο κανονιστικών όσο και ατομικών διοικητικών πράξεων σε όλους τους τομείς. Επομένως, ακυρώνεται και στην περίπτωση της Ευρωπεριφέρειας – όπως και στον ΕΟΕΣ- η δυνατότητα λειτουργίας της ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου.

Συνοψίζοντας, ο προβληματισμός της άσκησης δημόσιας εξουσίας από τα διασυνοριακά μορφώματα – είτε μέσω της έκδοσης μονομερών πράξεων είτε μέσω σύναψης συμβάσεων στις οποίες διατηρούν υπερέχουσα θέση – εξακολουθεί να έχει νόημα, πέραν της υπόθεσης εργασίας, στον ΕΟΕΣ για την προαναφερόμενη ειδική περίπτωση αλλά και στους οργανισμούς που δημιουργούνται βάσει διακρατικών συμβάσεων κάλυψης ή βάσει νομοθετικών διατάξεων των εθνικών δικαίων. Οι αποφάσεις των διασυνοριακών οργανισμών θα έχουν στην εθνική έννομη τάξη την ίδια ακριβώς θέση από πλευράς τυπικής ισχύος που έχουν και οι αντίστοιχες που εκδίδονται από τους εμπλεκόμενους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

3. Μονομερείς πράξεις εκδιδόμενες (συμβατικά και εξωσυμβατικά) από τους διασυνοριακούς οργανισμούς.

Οι πράξεις που εκδίδονται από όργανα των διασυνοριακών οργανισμών παρουσιάζουν ορισμένες ομοιότητες με τις διακρατικές διοικητικές πράξεις, υπό την έννοια ότι έχουν το στοιχείο της διακρατικής επενέργειας και παράγουν έννομες συνέπειες σε όλα τα εμπλεκόμενα κράτη. Οι διακρατικές πράξεις κατατείνουν, ουσιαστικά, στην επέλευση έννομων αποτελεσμάτων σε έννομη τάξη διαφορετική από αυτήν στην οποία ανήκει το εκδίδον όργανο. Πρέπει να διακρίνονται σαφώς από πράξεις κυριαρχίας του κράτους έκδοσης στο έδαφος του κράτους υποδοχής, όπως λ.χ πράξεις της Πρεσβείας ενός κράτους σε άλλο κράτος. Αρύονται τη διακρατική επενέργεια, κατά περίπτωση, είτε από την ευρωπαϊκή νομοθεσία είτε από τυχόν υπάρχουσα διεθνή συνθήκη. Εν προκειμένω, δηλαδή στην περίπτωση των διασυνοριακών πράξεων, η διακρατική επενέργεια απορρέει από τη διακρατική σύμβαση δυνάμει της οποίας συστάθηκε ο εκδίδων αυτές οργανισμός ή από τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς τους σχετικούς με τον ΕΟΕΣ. Η επέκταση της ισχύος των διακρατικών πράξεων είναι υποχρεωτική για το κράτος υποδοχής. Έχει ειδικότερα υποστηριχθεί ότι οι πράξεις που εκδίδονται από τον Τοπικό Όμιλο Διασυνοριακής Συνεργασίας (που θεσμοθετήθηκε με τη σύμβαση της Karlsruhe) είναι διακρατικές, με αποδέκτες σε άλλο κράτος, οι οποίες έχουν όμως και όλα τα βασικά εννοιολογικά γνωρίσματα της κλασσικής διοικητικής πράξης με αμιγώς διακρατική επενέργεια. Τα γνωρίσματα αυτά είναι: α) η προέλευση από διοικητική αρχή, β) η αναφορά σε ειδική και συγκεκριμένη περίπτωση διοικητικού δικαίου, αλλά και μια στέρεη νομική βάση διακρατικότητας, και γ) η αποδοχή δεσμευτικότητας της διακρατικής διοικητικής πράξης στο κράτος που κατοικεί ο αποδέκτης της²⁰¹.

Η έννοια της διακρατικής διοικητικής πράξης απαντάται πολύ συχνά στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο και επ'αυτής βασίζεται εν πολλοίς η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η οδηγία 2001/40 του Συμβουλίου, σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών. Η διακρατική διοικητική πράξη είναι ουσιαστικά έκφανση αποσύνδεσης της διοικητικής πράξης από την έννοια της εδαφικότητας και αποτελεί ένα είδος διεθνοποίησης του διοικητικού δικαίου. Ενδεικτική περίπτωση της αποσύνδεσης αυτής συναντάται στην απόφαση Eroux Forabosco (της 9^{ης}- Ιουνίου 1999) του γαλλικού Conseil d'État. Με την απόφασή του το ανώτατο γαλλικό δικαστήριο διατύπωσε κρίση σχετικά με τη νομιμότητα απόφασης διοικητικού οργάνου του γερμανικού κράτους να εγγράψει υπήκοο τρίτης χώρας στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν

²⁰¹ Βλ. Π. Λαζαράτο : «Η διακρατική διοικητική πράξη στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο». εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα., 2004, σελ 84-85, όπου ο Καθηγητής Π. Λαζαράτος αναπτύσσει τη θέση αυτή όπως υποστηρίχθηκε από τον Καθηγητή Μ. Ruffert.

(SIS). Συγκεκριμένα, έκρινε ότι η απόφαση της γερμανικής Αρχής δεν ήταν νόμιμη και, για το λόγο αυτό, ο διάδικος δικαιούται να ζητήσει την ακύρωση της απόρριψης, από τις γαλλικές Αρχές, του αιτήματος χορήγησης visa, η οποία (απόρριψη) ερειδόταν στην, κατά τα παραπάνω, μη νόμιμη εγγραφή του από τις γερμανικές Αρχές. Ένα παράδειγμα δηλωτικό της τάσης διεθνοποίησης του διοικητικού δικαίου είναι η σύμβαση της Χάγης της 5^{ης} Οκτωβρίου 1961 (apostille), με την οποία καταργήθηκε η υποχρέωση επικύρωσης των αλλοδαπών δημόσιων εγγράφων και η οποία προβλέπει αμοιβαία αναγνώριση των διοικητικών πράξεων των συμβαλλόμενων κρατών.

Η έννοια της κοινής αγοράς που είναι μια από τις θεμελιώδεις αξίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης προϋποθέτει, προκειμένου να λειτουργήσει, την αμοιβαία αναγνώριση διοικητικών πράξεων και αποφάσεων διοικητικών Αρχών των κρατών-μελών. Η γνωστή απόφαση «Cassis de Dijon» του ΔΕΚ (C 120/78) ουσιαστικά συνοψίζει την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης διοικητικών πράξεων των κρατών μελών. Ειδικότερα, το ΔΕΚ αποτύπωσε έμμεσα την παραπάνω αρχή θεωρώντας ότι η άρνηση των γερμανικών Αρχών να επιτρέψουν την εισαγωγή στη γερμανική αγορά του αλκοολούχου ποτού που, σύμφωνα με τις αποφάσεις των αρμόδιων γαλλικών Αρχών, νομίμως κυκλοφορούσε στη γαλλική αγορά, αλλά δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις της γερμανικής νομοθεσίας, συνιστά μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών. Αγαθά τα οποία νομίμως κυκλοφορούν στην αγορά ενός κράτους-μέλους πρέπει να είναι αποδεκτά προς κυκλοφορία και στις αγορές των λοιπών κρατών-μελών(βλ. σκέψη 14 της εν λόγω απόφασης). Επίσης, η νομολογία του ΔΕΚ έχει δεχθεί ότι οι κοινωνικοασφαλιστικοί οργανισμοί υποχρεούνται να αναγνωρίζουν πιστοποιητικά ανικανότητας εργασίας ή επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε άλλα κράτη-μέλη και για τα οποία έχουν εκδοθεί αντίστοιχες αποφάσεις των διοικητικών οργάνων αυτών των κρατών-μελών (βλ. C 22/86 κ.α). Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης έχει έτσι αναχθεί σε βασική αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου διότι κατατείνει στην άρση των εμποδίων για την υλοποίηση των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνει το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο.

Ωστόσο, οι πράξεις των διασυνοριακών μορφωμάτων παρουσιάζουν, σε σχέση με τις διακρατικές πράξεις, τη βασική διαφορά ότι δεν προέρχονται από όργανα που ανήκουν σε ένα συγκεκριμένο κράτος ή οργανισμό τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης ενός κράτους αλλά προέρχονται από έναν οργανισμό που έχει διασυνοριακό χαρακτήρα. **Τα νομικά πρόσωπα που τις εκδίδουν, δηλαδή, δεν είναι ξένα προς την έννομη τάξη των λοιπών κρατών στα οποία αναπτύσσουν τις έννομες συνέπειές τους.** Τούτο διότι εμπλέκονται και συμπράττουν στην έκδοση των πράξεων αυτών όργανα προερχόμενα από όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των εμπλεκόμενων κρατών, ήτοι από τους οργανισμούς της

τοπικής και περιφερειακής τους αυτοδιοίκησης. Αν μάλιστα παρατηρήσει κανείς τη λειτουργία και τη δομή των Ευρωπεριφερειών, ακόμα και αυτών που λειτουργούν de facto, διαπιστώνει ότι συνήθως στα αποφασιστικής αρμοδιότητας όργανά τους μετέχουν απευθείας όργανα των Δήμων ή των Περιφερειών που τις συναπαρτίζουν. Συνεπώς, το διασυνοριακό νομικό πρόσωπο, που εκδίδει την πράξη, έχει την έδρα του σε ένα μόνο από τα εμπλεκόμενα κράτη αλλά οι έννομες συνέπειες της πράξης εκτείνονται σε περισσότερα κράτη, δηλαδή σε περισσότερες έννομες τάξεις. Μόνο το γεγονός ότι το διασυνοριακό νομικό πρόσωπο εδρεύει σε ένα συγκεκριμένο κράτος και ότι οι πράξεις των οργάνων του εκδίδονται επί του εδάφους του κράτους αυτού δεν σημαίνει ότι εξομοιώνεται απόλυτα με τα όργανα της έννομης τάξη αυτού του κράτους ούτε ότι τα όργανά του ανήκουν σε αυτήν και αντίστοιχα οι πράξεις που εκδίδονται από τα όργανά του δεν μπορούν να εξομοιωθούν απόλυτα με τις διοικητικές πράξεις που προέρχονται από όργανα του συγκεκριμένου αυτού κράτους ή των ΝΠΔΔ του κράτους. Υπό την έννοια, όμως, αυτή, δεν συντρέχει περίπτωση κλασικής διακρατικής πράξης. Εν τούτοις, το σκεπτικό αυτό φαίνεται, κατ' αρχήν, να παρουσιάζει ρωγμή ειδικά στην περίπτωση του ΕΟΕΣ. Ο ευρωπαϊός νομοθέτης δείχνει, έμμεσα, να παίρνει άλλη θέση επί του θέματος. Στον Κανονισμό 1082/06 αναφέρεται ρητά ότι ο ΕΟΕΣ αντιμετωπίζεται ως οντότητα του κράτους μέλους στο οποίο έχει την καταστατική του έδρα. Με τη λογική αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως ανήκων στην έννομη τάξη του κράτους της έδρας. Επομένως, τυχόν μονομερείς πράξεις, τις οποίες εκδίδει, θεωρούνται πράξεις οργάνου του κράτους αυτού και, ως εκ τούτου, αλλοδαπές διοικητικές πράξεις για τα λοιπά εμπλεκόμενα μέρη. Στην περίπτωση αυτή, δηλαδή του ευρωπαϊκού ΕΟΕΣ, επανέρχεται ο προβληματισμός της διακρατικής διοικητικής πράξης.

Ενδεχομένως, όμως, η επιλογή αυτή του ενωσιακού νομοθέτη, δηλαδή να θεωρείται ο ΕΟΕΣ ως οντότητα του κράτους της καταστατικής έδρας, να οφείλεται σε πρακτικούς λόγους και να συνδέεται με ζητήματα δικαιοδοσίας των δικαστηρίων σε περίπτωση που ανακύψει διαφορά από τη δράση και τη λειτουργία του. Συνεπώς, δεν σημαίνει, κατ' ανάγκη, ότι θέλησε να εντάξει – έμμεσα- τον ΕΟΕΣ στην έννομη τάξη του κράτους της έδρας ούτε βέβαια να τον εξομοιώσει με τα νομικά πρόσωπα του κράτους αυτού. Ακόμη, όμως, και στην περίπτωση της, κατά πλάσμα δικαίου, εξομοίωσής του με τα νομικά πρόσωπα του κράτους της καταστατικής έδρας, ο ΕΟΕΣ διατηρεί πάντα ένα στοιχείο αλλοδαπότητας στη συγκεκριμένη έννομη τάξη σε σχέση με τα λοιπά ΝΠΔΔ, λόγω των μελών που τον απαρτίζουν έστω και αν οι αποφάσεις του έχουν την ίδια τυπική ισχύ με τις αντίστοιχες των ΟΤΑ του συγκεκριμένου κράτους. Δεν μπορεί, δηλαδή, η δράση του να ταυτιστεί με τις κλασικές περιπτώσεις διακρατικών πράξεων, οι οποίες προέρχονται από όργανα ανήκοντα είτε σε αλλοδαπό κράτος είτε σε νομικό πρόσωπο αλλοδαπού κράτους.

Ένα επιχείρημα, που συνηγορεί υπέρ του ότι δεν είναι σκοπός του νομοθέτη να ταυτίσει τον ΕΟΕΣ με τα ΝΠΔΔ και συγκεκριμένα με τους ΟΤΑ του κράτους της καταστατικής έδρας, είναι ότι η όλη σύλληψη του μορφώματος αυτού διαπνέεται από ένα είδος συμβατικής ελευθερίας, η οποία είναι θεμελιώδης στο ιδιωτικό δίκαιο. Φαίνεται, δηλαδή, ότι ο διασυνοριακός αυτός οργανισμός σχεδιάστηκε και θεσμοθετήθηκε περισσότερο κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού δικαίου.

Συγκεκριμένα, τα μέλη, με την ιδρυτική σύμβαση, προσδιορίζουν τους σκοπούς της δράσης του οργανισμού, τα μέσα που θα χρησιμοποιήσουν για να τους επιτύχουν και μια σειρά άλλων θεμάτων σχετιζόμενων με τη λειτουργία του. Ακόμη και ο καθορισμός της εδαφικής περιφέρειας του οργανισμού γίνεται συμβατικά, δηλαδή αποτελεί προϊόν διαπραγμάτευσης και συμφωνίας μεταξύ των μελών αλλά και μεταξύ των μελών και των εμπλεκόμενων κρατών που πρέπει να εγκρίνουν τη δημιουργία του οργανισμού²⁰² (βλ. άρθρο 8 του Κανονισμού 1082/06). Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι αφήνεται στην ευχέρεια των κρατών να προσδιορίσουν το είδος της νομικής προσωπικότητας του ΕΟΕΣ- δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου – εν τούτοις οι βασικοί άξονες λειτουργίας του παραπέμπουν περισσότερο σε θεσμό του ιδιωτικού δικαίου.

Άρα, εάν λειτουργεί σαν νομικό πρόσωπο του ιδιωτικού δικαίου η εξομοίωσή του με οντότητα του κράτους της καταστατικής έδρας δεν έχει τις συνέπειες που θα είχε εάν επρόκειτο για ΝΠΔΔ διότι δεν θα ετίθετο θέμα μονομερούς δράσης με διακρατική επενέργεια, δηλαδή έκδοσης διοικητικής πράξης ή σύναψης σύμβασης με διαπραγματευτική υπεροχή.

Σε κάθε περίπτωση, κατά τα προκετεθέντα, οι διασυνοριακοί οργανισμοί ασκούν αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Εφόσον, λοιπόν, χαρακτηρίσουμε νομικά τη διασυνοριακή συνεργασία ως προέκταση εκτός των συνόρων της άσκησης των αρμοδιοτήτων που απονέμει το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, δηλαδή ως τμήμα του εθνικού δικαίου, τότε και τα ως άνω νομικά διασυνοριακά πρόσωπα πρέπει, κατά λογική ακολουθία, να θεωρηθούν όχι ως αλλοδαποί ή διεθνείς οργανισμοί αλλά απλώς ως ένα είδος «προέκτασης» των εμπλεκόμενων οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε «χώρο» εκτός των συνόρων. Επομένως, δεν δύναται να τεθεί ζήτημα μεταφοράς κυριαρχικών αρμοδιοτήτων σε ξένα όργανα σε περίπτωση άσκησης δημόσιας εξουσίας από αυτούς κατά την παραπάνω έννοια. Τίθεται απλώς ζήτημα άσκησης σωρευτικά των αρμοδιοτήτων τις οποίες η κάθε εθνική έννομη τάξη απονέμει στους, συναπαρτίζοντας το διασυνοριακό οργανισμό, οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η ύπαρξη του κράτους της έδρας έχει κομβική

²⁰² Βλ. Μ. Goehrs: «*Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil contractuel de regulation territoriale*», *Jurisdoctoria*, n0 9, 2013, σελ. 86-89 και 97-99

σημασία γιατί συνεπάγεται την εφαρμογή του ουσιαστικού δικαίου του κράτους αυτού αλλά και για τη δικαιοδοσία και την αρμοδιότητα των δικαστηρίων σε περίπτωση διαφορών που θα ανακύψουν από τη δράση του διασυνοριακού μορφώματος.

Ανάλογα με τις προβλέψεις του καταστατικού τους, η άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών αυτών μπορεί να είναι αποκλειστική υπό την έννοια ότι αποκλείεται η παράλληλη άσκησή τους από τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών ή συντρέχουσα. Οι ασκούμενες κατά τα παραπάνω αρμοδιότητες περιορίζονται λογικά μόνο στα αντικείμενα που παρουσιάζουν διασυνοριακό ενδιαφέρον και δεν επηρεάζουν τα συναφή αντικείμενα που αφορούν αποκλειστικά στο εσωτερικό κάθε κράτους.

4. Ισχύς των διοικητικών πράξεων των διασυνοριακών οργανισμών στις έννομες τάξεις των κρατών που τους συναπαρτίζουν

Ένα πολύ σημαντικό ζήτημα που ανακύπτει από τη δράση των διασυνοριακών οργανισμών είναι η ισχύς των αποφάσεών τους στα λοιπά εμπλεκόμενα κράτη πλην αυτού της καταστατικής έδρας. Είναι, δηλαδή, δυνατή η άμεση ισχύς τους ή είναι αναγκαία η παρένθεση πράξεων αναγνώρισης στις αντίστοιχες εθνικές έννομες τάξεις; Εάν υιοθετηθεί η παραδοχή ότι οι διασυνοριακοί οργανισμοί, παρά το γεγονός ότι εδρεύουν σε ένα μόνο κράτος, δεν θεωρούνται, για τα λοιπά εμπλεκόμενα κράτη, ξένα νομικά πρόσωπα, φαίνεται αυτονόητη η άμεση επενέργεια των αποφάσεών τους στις αντίστοιχες εθνικές έννομες τάξεις χωρίς να υπάρχει η ανάγκη παρένθετων πράξεων. Ωστόσο, ο διασυνοριακός οργανισμός, κατά τη λήψη των αποφάσεών του, εφαρμόζει ένα μόνο ουσιαστικό δίκαιο, το οποίο είναι, κατά κανόνα, το δίκαιο της έδρας καθώς, όπως προαναφέρθηκε, δεν υπάρχει ομογενοποιημένο ούτε καν εναρμονισμένο δίκαιο διασυνοριακής συνεργασίας. Συνεπώς, η αυτόματη ισχύς των αποφάσεών του στις λοιπές εμπλεκόμενες έννομες τάξεις δεν μπορεί να είναι αυτονόητη διότι εκλείπει η άμεση βάση της επενέργειας των πράξεων των διασυνοριακών οργανισμών στις έννομες τάξεις των κρατών που τους συναπαρτίζουν. Ειδικότερα, για να έχουν άμεση ισχύ οι αποφάσεις των οργανισμών αυτών θα έπρεπε να υπάρχει ρητή πρόβλεψη αυτόματης επενέργειας είτε στους ευρωπαϊκούς κανονισμούς στους οποίους ερείδεται η ιδρυτική του σύμβαση του ΕΟΕΣ είτε στις διακρατικές συμβάσεις κάλυψης ή στους κυρωτικούς νόμους αυτών είτε σε τυπικό νόμο των αντίστοιχων εθνικών δικαίων στις λοιπές περιπτώσεις διασυνοριακών θεσμών. Σε περίπτωση, όμως, ύπαρξης τέτοιας ρητής πρόβλεψης φαίνεται να τίθεται ζήτημα μεταφοράς de facto ενός τμήματος της εθνικής κυριαρχίας των λοιπών εμπλεκόμενων κρατών στο κράτος της έδρας του διασυνοριακού μορφώματος, του οποίου το ουσιαστικό δίκαιο είναι το εφαρμοστέο δίκαιο. Η

κυριαρχία αυτή ασκείται με τη θέση σε ισχύ της πράξης. Επίσης, στις περιπτώσεις που η νομική βάση του διασυνοριακού μορφώματος είναι το δίκαιο της Ε.Ε (π.χ ΕΟΕΣ), μοιάζει να προκύπτει και το παράδοξο αποτέλεσμα ότι η ίδια η Ε.Ε επιτρέπει – έστω σιωπηρά – τη μεταφορά κυριαρχικών δικαιωμάτων από ένα κράτος-μέλος σε άλλο, πράγμα προφανώς άτοπο. Έχει υποστηριχθεί σχετικά²⁰³ ότι δεν τίθεται ζήτημα μεταφοράς κυριαρχικών δικαιωμάτων διότι η δεσμευτική ισχύς προκύπτει απευθείας από τις ρυθμίσεις των ίδιων των κρατών, οι οποίες επεκτείνουν τη δέσμευση των διοικητικών πράξεων σε συγκεκριμένες διοικητικές αποφάσεις άλλων κρατών. Αυτό σημαίνει ότι η ισχύς μιας διοικητικής πράξης περιορίζεται στην επικράτεια του κράτους στο οποίο ανήκει το όργανο που την έχει εκδώσει και μόνο με τις ρυθμίσεις των άλλων κρατών επεκτείνεται στην επικράτειά τους και μόνο έτσι επέρχεται η δέσμευση των διοικητικών Αρχών των λοιπών κρατών. Ανεξαρτήτως, όμως, της πρόβλεψης περί αυτόματης επενέργειας και της μεταφοράς ή μη κυριαρχικών δικαιωμάτων, οι παρένθετες πράξεις αναγνώρισης παρίστανται αναγκαίες για τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας σε περιπτώσεις που αναφύονται διαφορές από πράξεις και παραλείψεις των διασυνοριακών οργανισμών στα λοιπά κράτη πλην αυτού της καταστατικής έδρας. Τα δικαστήρια των κρατών αυτών δεν θα μπορούσαν να εκδικάσουν ένδικα βοηθήματα στρεφόμενα, π.χ, κατά πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων των διασυνοριακών μορφωμάτων που εδρεύουν σε άλλο κράτος (αυτό της έδρας), ακόμη και εάν στη διοίκησή των οργανισμών αυτών μετέχουν εκπρόσωποι των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όλων των εμπλεκόμενων κρατών. Τα όργανα των οργανισμών αυτών δεν έχουν θέση μεταξύ των άμεσων και έμμεσων οργάνων των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των λοιπών κρατών και εφαρμόζουν το ουσιαστικό δίκαιο του κράτους της έδρας. Επομένως, θα υπήρχε ένα σημαντικό κενό σε επίπεδο παροχής δικαστικής προστασίας. Κατά συνέπεια, η δεσμευτική ισχύς και η εκτελεστικότητα μιας διοικητικής πράξης, εκδοθείσας από διασυνοριακό οργανισμό, δεν μπορεί να είναι αυτόματη στα λοιπά – πλην της έδρας - συναπαρτίζοντα τον οργανισμό κράτη, αλλά χρήζει, σε κάθε περίπτωση, αναγνώρισης με ιδιαίτερη διοικητική πράξη. Η διοικητική πράξη αναγνώρισης έχει ως έρεισμα τον κυρωτικό νόμο της διακρατικής σύμβασης κάλυψης ή τις διατάξεις του δικαίου της Ε.Ε με τις οποίες ιδρύεται ο διασυνοριακός οργανισμός και θα πρέπει να εκδίδεται πριν από τη θέση σε εφαρμογή της διασυνοριακής πράξης. Μέσω των διατάξεων του κυρωτικού νόμου ή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας παρέχεται εξουσιοδότηση στα αρμόδια όργανα της εθνικής έννομης τάξης να προχωρήσουν στην ενσωμάτωση. Σε περίπτωση που ο διασυνοριακός οργανισμός προβλέπεται μόνο από το εθνικό δίκαιο ενός από τα όμορα κράτη, είναι αναγκαία η νομοθετική πρόβλεψη στα λοιπά κράτη όχι μόνο για τη συμμετοχή των

²⁰³

Βλ. Α. Γέροντας: «Η διασυνοριακή διοικητική πράξη», Διοικητική Δίκη, τεύχος 2, 2004, σελ. 293

οργανισμών της τοπικής και περιφερειακής τους αυτοδιοίκησης σε αυτόν αλλά και για την ισχύ των αποφάσεων του διασυνοριακού μορφώματος στις δικές τους έννομες τάξεις, ήτοι για την έκδοση πράξεων αναγνώρισης-ενσωμάτωσης. Συνοψίζοντας, δεν αρκούν οι διακρατικές συμβάσεις ή οι κανόνες του ευρωπαϊκού (πρωτογενούς ή παράγωγου) δικαίου για τη θεμελίωση της διακρατικής επενέργειας των αποφάσεων των οργανισμών αυτών αλλά, σωρευτικά, είναι αναγκαία η έκδοση, από όργανα των αντίστοιχων εθνικών έννομων τάξεων, πράξεων επέκτασης της δεσμευτικής ισχύος των διασυνοριακών αποφάσεων²⁰⁴. Το όλο αυτό πρόβλημα ανακύπτει ουσιαστικά λόγω του μηχανισμού της παραπομπής στο δίκαιο της έδρας, **το οποίο καθίσταται το εφαρμοστέο ουσιαστικό δίκαιο ως προς τη δράση και τη λειτουργία του οργανισμού**. Τα διοικητικά όργανα του διασυνοριακού οργανισμού καθίστανται με αυτόν τον τρόπο οιονεί διοικητικά όργανα του κράτους της έδρας όχι λόγω της εδαφικής τους τοποθέτησης αλλά εκ του ότι εφαρμόζουν τους κανόνες της έννομης τάξης του κράτους αυτού, παρά το γεγονός ότι υπάρχει εκπροσώπηση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στη διοίκηση του δημιουργούμενου οργανισμού. Οι πράξεις αναγνώρισης περιορίζονται απλώς στη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων του κανόνα που θεσπίζεται με την πράξη των παραπάνω διασυνοριακών οργανισμών, ώστε να διασφαλίζεται η ομοιογενής εφαρμογή του στις έννομες τάξεις των κρατών όλων των συμμετεχόντων τοπικών και περιφερειακών οργανισμών. Αυτό, άλλωστε, είναι αυτονόητο διότι, σε κάθε άλλη περίπτωση, το δίκαιο της διασυνοριακής συνεργασίας θα κατατεμαχιζόταν. **Η θέση αυτή φαίνεται, έμμεσα, να επιβεβαιώνεται και από το προαναφερθέν πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο της σύμβασης-πλαίσιο της Μαδρίτης όπου αναφέρεται ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο συμβάσεων διασυνοριακής συνεργασίας τίθενται σε εφαρμογή, στις εθνικές έννομες τάξεις, με πράξεις των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης (βλ. άρθρο 2 του εν λόγω πρωτόκολλου)**. Τα όργανα που εκδίδουν τις πράξεις αναγνώρισης πρέπει προφανώς να είναι τα όργανα των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών, τα οποία συναποτελούν το διασυνοριακό οργανισμό.

Ακόμη και στην περίπτωση του, προτεινόμενου από το άρθρο 5 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της σύμβασης της Μαδρίτης, διασυνοριακού οργανισμού, ο οποίος πράγματι έχει ενός είδους ενιαίο χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι αποφασίζεται εκ των προτέρων από τα συμβαλλόμενα ότι η μορφή του είναι δημοσίου δικαίου και ότι οι πράξεις τους είναι ισοδύναμες τυπικά και ουσιαστικά με αυτές των Ο.Τ.Α, δεν είναι αυτονόητο ότι μπορεί να αποφευχθεί η ανάγκη έκδοσης πράξης αναγνώρισης των αποφάσεων του. Τούτο διότι ο

²⁰⁴ Βλ. το σχετικό προβληματισμό σε Π. Λαζαράτο : «*Η διακρατική διοικητική πράξη στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο*». εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα., 2004,σελ. 34-54

οργανισμός αυτός έχει την έδρα του σε ένα συγκεκριμένο κράτος και εφαρμόζει το ουσιαστικό δίκαιο του κράτους αυτού κατά τη διαχείριση υποθέσεων διασυνοριακής συνεργασίας. Επομένως, δεν έχει εκλείψει ο λόγος για τον οποίο οι πράξεις του χρήζουν αναγνώρισης από τις έννομες τάξεις των λοιπών εμπλεκόμενων κρατών.

Στην υπόθεση εργασίας ενός ενοποιημένου – κοινού ουσιαστικού δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας, θεσμοθετημένου είτε σε επίπεδο ευρωπαϊκών θεσμών είτε του κλασικού διεθνούς δικαίου, τίθεται το ερώτημα της χρείας πράξεων αναγνώρισης. Εφόσον εκκινήσουμε από την παραδοχή ότι και στην περίπτωση αυτή η διασυνοριακή οντότητα είναι μια και έχει – εύλογα και αναγκαστικά – την έδρα της σε ένα από τα εμπλεκόμενα κράτη, οδηγούμαστε εκ νέου στο συμπέρασμα ότι είναι και πάλι απαραίτητη η έκδοση πράξης αναγνώρισης στα λοιπά κράτη. Όμως, ο δικαιολογητικός λόγος των πράξεων αναγνώρισης είναι, κατά τα προεκτεθέντα, η εφαρμογή του ουσιαστικού δικαίου μιας έννομης τάξης σε άλλες (αλλοδαπές) έννομες τάξεις. Στην περίπτωση της ενοποίησης του ουσιαστικού δικαίου μέσα από μια διαδικασία στην οποία συμπράττουν τα κυρίαρχα κράτη, εν ολίγοις μια διαδικασία συνδιαμόρφωσης του δικαίου αυτού, ο παραπάνω δικαιολογητικός λόγος φαίνεται να εκλείπει. Επομένως, ακόμη και αν η έδρα του διασυνοριακού οργανισμού παραμένει σε αλλοδαπό κράτος, το εφαρμοστέο δίκαιο δεν είναι αλλοδαπό δίκαιο, ώστε να τίθεται ζήτημα μεταφοράς κυριαρχικών δικαιωμάτων, αλλά εθνικό δίκαιο και μάλιστα υπερνομοθετικής ισχύος λόγω της προέλευσής του. Το ενοποιημένο σώμα κανόνων διασυνοριακής συνεργασίας θα έχει τη μορφή είτε Κανονισμού, όπως ο ΕΟΕΣ, εφόσον γίνει με πρωτοβουλία των ενωσιακών οργάνων είτε διακρατικής σύμβασης του κλασικού διεθνούς δικαίου. Στην πρώτη περίπτωση, δηλαδή του Κανονισμού, η άμεση ισχύς των έννομων αποτελεσμάτων του είναι δεδομένη²⁰⁵. Οι ενοποιημένοι κανόνες της διασυνοριακής συνεργασίας καθίστανται αυτοδικαίως εθνικό δίκαιο του κάθε εμπλεκόμενου κράτους ανεξαρτήτως του τόπου της έδρας του διασυνοριακού οργανισμού και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται ζήτημα προσβολής της κρατικής κυριαρχίας ή μεταφοράς κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα λοιπά κράτη στο κράτος της έδρας σε περίπτωση απευθείας εφαρμογής πράξεων του διασυνοριακού οργανισμού οι οποίοι ερείδονται σε αυτούς τους ενοποιημένους κανόνες. Στη δεύτερη περίπτωση, δηλαδή της διακρατικής (διεθνούς) σύμβασης απαιτείται κύρωση αυτής και μεταφορά της σε κάθε εθνική έννομη τάξη. Ειδάλλως, είναι εξαιρετικά αμφίβολο το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων και, κατ'επέκταση, χωρίς τη μεταφορά αυτή δεν νοείται ούτε άμεση ισχύς των πράξεων των διασυνοριακών οργανισμών που στηρίζονται στους κανόνες που έχουν θεσπιστεί με αυτές τις διακρατικές συμβάσεις.

²⁰⁵ Βλ. άρθρο 288 της ΣΕΕ και Case 39/72 Commission v. Italy (1973) κ.α

Η θεωρία και η νομολογία του διεθνούς δικαίου²⁰⁶ διακρίνει μεταξύ συνθηκών αυτοδύναμης εφαρμογής και μη. Ένα από τα βασικά κριτήρια είναι η αυτοτέλεια και η πληρότητα των συμβατικών διατάξεων. Το Ανώτατο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής στην υπόθεση Foster και Elane κατά Neilson αναγνώρισε ότι οι διατάξεις μιας διεθνούς συνθήκης παράγουν άμεσα έννομα αποτελέσματα όταν είναι «πλήρεις», όταν δηλαδή περιλαμβάνουν κανόνες δικαίου οι οποίοι μπορούν να εφαρμοστούν από τα εσωτερικά δικαιοδοτικά όργανα χωρίς συμπληρωματικές πράξεις εκτέλεσης. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην ΔΕΚ) στην απόφαση-σταθμό Van Gend en Loos (Case 26/62) έθεσε ως κριτήριο άμεσης εφαρμογής διατάξεων των συνθηκών του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου να είναι αυτές σαφείς, χωρίς όρους, να μην εμπεριέχονται επιφυλάξεις από πλευράς κράτους-μέλους και να μην απαιτείται η λήψη επιπρόσθετων εθνικών μέτρων εφαρμογής²⁰⁷.

5. Η αρχή της νομιμότητας και ζητήματα ανάκλησης των αποφάσεων των διασυνοριακών οργανισμών.

Η αρχή της νομιμότητας, ως ειδικότερη εφαρμογή της αρχής του κράτους δικαίου σε όλα τα δημοκρατικά κράτη της Ευρώπης, είναι θεμελιώδης και στην εξεταζόμενη περίπτωση της δράσης των οργάνων των διασυνοριακών οργανισμών. Οι πράξεις που εκδίδονται μονομερώς από αυτά έχουν ως κοινή πηγή νομιμότητας, κατά περίπτωση, είτε το ευρωπαϊκό δίκαιο είτε τις διακρατικές συμβάσεις κάλυψης και τους κυρωτικούς νόμους είτε την ειδική νομοθεσία του κάθε εμπλεκόμενου κράτους που αποδέχεται και καθιερώνει την ενεργητική και την παθητική ικανότητα των οργανισμών της τοπικής και περιφερειακής του αυτοδιοίκησης για τη συμμετοχή σε διασυνοριακά μορφώματα. Πέραν, όμως, της αναφοράς στην πηγή των πράξεων των διασυνοριακών οργανισμών, είναι σημαντικό το ζήτημα του κριτηρίου της νομιμότητας της κάθε απόφασης που λαμβάνουν. Θα πρέπει εύλογα να γίνει δεκτό ότι η νομιμότητά τους κρίνεται με βάση τους κανόνες δικαίου της έννομης τάξης στην οποία βρίσκεται η καταστατική έδρα του οργανισμού και της οποίας (έννομης τάξης) εφαρμόζεται,

²⁰⁶ Βλ. Α. Γιόκαρης: «Τα «έννομα αποτελέσματα» του διεθνούς συμβατικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη», όπως έχει δημοσιευτεί στην ιστοσελίδα

<http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW242/%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B9%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CF%85%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C/%CE%95%CF%86%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B3%CE%AE%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%94%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%BF%CF%8D%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85%20%CE%B1%CF%80%CF%8C%20%CF%84%CE%B1%20%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AC%20%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%B1-6.pdf>, σελ. 16-19, τελευταία επίσκεψη στις 16-9-2016

²⁰⁷ Βλ. P. Craig, G. De Burca: «EU LAW text, cases, and materials», Oxford University Press, sixth edition 2015, σελ. 190-191

κατά το προεκτεθέντα, το ουσιαστικό δίκαιο. Αυτό το νόημα έχει, άλλωστε, και η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, όπως έχει αναπτυχθεί νομολογιακά από το ΔΕΕ. Γι' αυτό γίνεται λόγος για μια «ευρωπαϊκή» της αρχής της νομιμότητας δεδομένου ότι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από μια εθνική έννομη τάξη οι κανόνες δικαίου μιας αλλοδαπής έννομης τάξης²⁰⁸. Επίσης, οι πράξεις αυτές αναπτύσσουν τεκμήριο νομιμότητας – κατά τη βασική αρχή όλων των ευρωπαϊκών κρατών- μέχρι την τυχόν ανάκλησή τους ή τη δικαστική ακύρωσή τους. Άρα, τα λοιπά κράτη – πλην αυτού της καταστατικής έδρας όπου εξυπακούεται η ανάπτυξη τεκμηρίου νομιμότητας – πρέπει κατ' αρχήν να αντιμετωπίζουν τις αποφάσεις αυτές ως νόμιμες. Από την άλλη πλευρά, οι πράξεις αναγνώρισης που εκδίδονται στα λοιπά κράτη έχουν τις ίδιες, με τις πράξεις των διασυνοριακών οργανισμών, προαναφερθείσες πηγές νομιμότητας. Εφόσον έχουν διαπιστωτικό χαρακτήρα, κρίνονται, επίσης, βάσει των ουσιαστικών κανόνων της έννομης τάξης του κράτους στο οποίο εδρεύει ο διασυνοριακός οργανισμός. Σε περιπτώσεις διακρατικών πράξεων έχει μάλιστα υποστηριχθεί ότι είναι θεμιτό αυτές, σε ορισμένα σημεία τους, να βρίσκονται σε ευθεία αντίθεση προς την έννομη τάξη του κράτους αναγνώρισης²⁰⁹. Ωστόσο, δεν θα πρέπει οι αποφάσεις των οργανισμών αυτών και, κατ' επέκταση, οι διαπιστωτικές πράξεις που, δυνάμει των παραπάνω νόμιμων ερεισμάτων, τις αναγνώριζουν, να έρχονται σε αντίθεση με συνταγματικές διατάξεις των έννομων τάξεων από τις οποίες προέρχονται οι συμμετέχοντες οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ακόμη, όμως, και στην περίπτωση αυτή, όταν το θεμέλιο της διασυνοριακής επενέργειας είναι το ευρωπαϊκό δίκαιο και εφόσον θεωρηθεί ότι η ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι υπέρτερη των εθνικών συνταγμάτων (αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου, ΔΕΚ: Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr C 11/70, Costa v. Enel C 6/64, κ.α) τυχόν αντίθεση αποφάσεων των διασυνοριακών οργάνων με συνταγματικές διατάξεις δεν θα έπρεπε να θέτει θέμα νομιμότητάς τους. Εν τούτοις, οι ευρωπαϊκοί κανονισμοί, που θεσμοθετούν το μόρφωμα του ΕΟΕΣ, έχουν διαδικαστικό χαρακτήρα, δηλαδή περιγράφουν ένα οργανόγραμμα και ένα γενικό πλαίσιο λειτουργίας. Συνεπώς, οι αποφάσεις των οργανισμών αυτών, ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο, είναι προϊόν συμφωνίας μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών και δεν αποτελούν υλοποίηση επιταγών του ευρωπαϊκού δικαίου και, ως εκ τούτου, δεν είναι υπέρτερες των εθνικών συνταγμάτων.

Ένα βασικό ζήτημα που συνδέεται και με την αρχή της νομιμότητας είναι αυτό της ανάκλησης των πράξεων των διασυνοριακών οργανισμών και, κατ' επέκταση, των διαπιστωτικών πράξεων αναγνώρισής τους στις επιμέρους έννομες τάξεις. Για την ανάκλησή

²⁰⁸ Βλ. Α. Γέροντας: «Η διασυνοριακή διοικητική πράξη», Διοικητική Δίκη, τεύχος 2, 2004, σελ.286

²⁰⁹ Βλ. Π. Λαζαράτος: ««Η διακρατική διοικητική πράξη στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο». εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα., 2004, σελ. 169

τους είναι εφαρμοστέοι οι κανόνες και οι γενικές αρχές περί ανάκλησης του κράτους της καταστατικής έδρας αλλά και των λοιπών εμπλεκόμενων κρατών αντίστοιχα. Ειδικότερα, οι μονομερείς πράξεις των διασυνοριακών οργανισμών- νόμιμες και παράνομες – ανακαλούνται σύμφωνα με τα ισχύοντα στο κράτος της έδρας τους από τα ίδια τα όργανα του διασυνοριακού μορφώματος που τις εξέδωσαν. Αντίστοιχα, οι πράξεις αναγνώρισης, δεδομένου ότι έχουν εκδοθεί από όργανα της έννομης τάξης του άλλου κράτους και ότι η ανάκλησή τους πρέπει να διενεργηθεί από όργανα της ίδιας έννομης τάξης, ανακαλούνται βάσει των γενικών αρχών ανάκλησης που ισχύουν για το κράτος της αναγνώρισης. Εξυπακούεται ότι τυχόν ανάκληση της διασυνοριακής πράξης οδηγεί σε υποχρεωτική ανάκληση της διαπιστωτικής πράξης αναγνώρισης και δη κατά δέσμια αρμοδιότητα. Συνεπώς, η μη ανάκλησή της θα συνιστούσε περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Πιο περίπλοκη είναι η περίπτωση της ανάκλησης της πράξης αναγνώρισης για παραβάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του κράτους αναγνώρισης. Αυτό, κατ' αρχήν, δεν είναι επιτρεπτό διότι, όπως προαναφέρθηκε, κριτήριο εσωτερικής νομιμότητας είναι η έννομη τάξη του κράτους της έδρας. Ωστόσο, επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την ανάκληση της πράξης αναγνώρισης. Στην περίπτωση αυτή, δεδομένου ότι ο διασυνοριακός οργανισμός δεν είναι ένα οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο του κράτους της έδρας αλλά νομικό πρόσωπο που έχει ταχθεί να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον σε όλες τις έννομες τάξεις της συνοριακής ζώνης, δημιουργείται υποχρέωση του αρμόδιου οργάνου του διασυνοριακού οργανισμού να ανακαλέσει την επίμαχη απόφαση.

Παρά το γεγονός ότι η πράξη αναγνώρισης παραπέμπει στο δυϊσμό του διεθνούς δικαίου, εντούτοις, εξ' απόψεως περιεχομένου και έννομων αποτελεσμάτων, οι πράξεις των διασυνοριακών οργανισμών δεν αφορούν ούτε ρυθμίζουν διεθνείς σχέσεις του κράτους, αλλά είναι κλασσικές διοικητικές πράξεις που δεν διαφέρουν από αυτές που εκδίδονται από τα διοικητικά όργανα της εθνικής έννομης τάξης. Συνοψίζοντας, η αρμοδιότητα ανάκλησης και ακύρωσης της διασυνοριακής πράξης ανήκει, εφόσον δεν προβλέπεται κάτι ειδικότερο στη διακρατική σύμβαση, στα ίδια τα όργανα του διασυνοριακού οργανισμού και ενεργείται σύμφωνα με τους περί ανάκλησης κανόνες του δικαίου της έδρας του.

6. Δικαστική προστασία από τη δράση των διασυνοριακών οργανισμών.

Δεν είναι διόλου απίθανο οι αποφάσεις των διασυνοριακών μορφωμάτων- όπως και οποιωνδήποτε άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αλλά και κρατικών οργάνων - να παραβιάσουν υπέρτερους κανόνες δικαίου και να προκαλέσουν ενδεχομένως ζημία σε ιδιώτες. Αρμόδια δικαστήρια για να αποφανθούν επί της νομιμότητας των αποφάσεων αυτών

είναι τα δικαστήρια του κράτους της καταστατικής έδρας των διασυνορικών οργανισμών και η νομιμότητα κρίνεται με βάση τόσο το έρεισμα διακρατικής επενέργειας (π.χ τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς) όσο και με το ουσιαστικό δίκαιο του κράτους αυτού.²¹⁰ Περαιτέρω, στις λοιπές – πλην του κράτους της έδρας – έννομες τάξεις μπορούν να ασκηθούν ένδικα βοηθήματα μόνο κατά των πράξεων αναγνώρισης των οποίων η εξωτερική νομιμότητα κρίνεται βάσει του δικαίου του κράτους αναγνώρισης. Αντίθετα η εσωτερική νομιμότητα των πράξεων αναγνώρισης θα πρέπει να κρίνεται με βάση το δίκαιο του κράτους της έδρας. Δεν φαίνεται να δημιουργείται πρόβλημα από το γεγονός ότι ενδέχεται, κατά το δίκαιο του κράτους της έδρας, να αναφύεται ακυρωτική διαφορά ενώ, κατά το δίκαιο των κρατών αναγνώρισης, να ανακύπτει διαφορά ουσίας ή το αντίστροφο.

Ωστόσο, εάν η πράξη αναγνώρισης ακυρωθεί, από τα δικαστήρια του κράτους αναγνώρισης, για λόγους αναγόμενους στη νομιμότητα της διασυνοριακής πράξης, θα πρέπει το αρμόδιο όργανο του διασυνοριακού οργανισμού, ο οποίος εδρεύει σε άλλο κράτος, να ανακαλέσει την πράξη αυτή. Ομοίως, εάν το αντικείμενο της δίκης αφορά υλική ενέργεια οργάνου του κράτους αναγνώρισης που χώρησε σε συμμόρφωση με αντίστοιχη ενέργεια οργάνων του, εδρεύοντος σε άλλο κράτος, διασυνοριακού οργανισμού και τα δικαστήρια του κράτους αναγνώρισης αποφανθούν ότι η ενέργεια αυτή είναι παράνομη και ότι ο διοικούμενος δικαιούται να λάβει αποζημίωση, θα πρέπει αντίστοιχα ο διασυνοριακός οργανισμός να άρει την ενέργεια αυτή και τις συνέπειές της, εφόσον κάτι τέτοιο είναι εφικτό και περαιτέρω να αποζημιώσει τον θιγέντα. Το γεγονός ότι το διατακτικό της απόφασης του κράτους αναγνώρισης δεν μπορεί – για λόγους έλλειψης δικαιοδοσίας – να απευθύνεται στον ίδιο το διασυνοριακό οργανισμό και να τον διατάσσει σε αποζημίωση ή να ακυρώνει την πράξη του ή να τον διατάσσει να την ανακαλέσει, δεν σημαίνει ότι ο διασυνοριακός οργανισμός δεν υποχρεούται να συμμορφωθεί με τις δικαστικές αυτές αποφάσεις των δικαστηρίων των λοιπών – πλην του κράτους της έδρας- εμπλεκόμενων στη δημιουργία του κρατών. Αντιθέτως, θα πρέπει το αρμόδιο όργανό του να ανακαλέσει τις επίμαχες πράξεις ή να ακυρώσει παραλείψεις ή να αποζημιώσει, κατά περίπτωση έστω και αν αυτό δεν ορίζεται ρητά στο καταστατικό του ή στους ευρωπαϊκούς κανονισμούς ή στη διακρατική σύμβαση κάλυψης. Σε περίπτωση που δεν προχωρήσει στις εν λόγω ενέργειες, στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας που προσβάλλεται στα δικαστήρια του κράτους της καταστατικής έδρας του διασυνοριακού φορέα.

²¹⁰ Τα δικαστήρια των λοιπών κρατών δεν θα ήταν δυνατόν να επιληφθούν της εκδίκασης ενός τέτοιου ένδικου βοηθήματος χωρίς αυτό να συνεπάγεται παρέμβαση στην κρατική κυριαρχία του κράτους μέλους της έδρας. Η περίπτωση αυτή θυμίζει, ως προς τον προβληματισμό, την κλασική διατύπωση του Act of State Doctrine που παρατίθεται στην απόφαση *Underhill v. Hernandez* του Supreme Court των ΗΠΑ: «Every sovereign state is bound to respect the independence of every other sovereign state, and the courts of the country will not sit in judgement on the acts of the government of another done within its own territory».

Η υποχρέωση συμμόρφωσης του διασυνοριακού οργανισμού με τις δικαστικές αποφάσεις των δικαστηρίων των κρατών αναγνώρισης μπορεί να συναχθεί από τη γενική υποχρέωση συνεργασίας του με τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που τον συναποτελούν. Η υποχρέωση συνεργασίας απορρέει από τις διατάξεις των ευρωπαϊκών κανονισμών, της διακρατικής σύμβασης κάλυψης ή των νομοθετικών ρυθμίσεων των αντίστοιχων εθνικών δικαίων περί ενεργητικής και παθητικής ικανότητας των οργανισμών της τοπικής και περιφερειακής τους αυτοδιοίκησης για δημιουργία και συμμετοχή σε διασυνοριακά μορφώματα. Ο διασυνοριακός οργανισμός δεν είναι ούτε αυθύπαρκτος ούτε ανεξάρτητος από τις εθνικές έννομες τάξεις των όμορων κρατών. Ουσιαστικά είναι μια προέκταση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αυτών των έννομων τάξεων και λειτουργεί συμπληρωματικά σε σχέση με αυτούς. Συνεπώς, δεν θα ήταν δυνατόν οι δίκες που συνδέονται με τις πράξεις αναγνώρισης των αποφάσεων του να μην τον επηρεάζουν. Περαιτέρω, η ίδια η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει τη συμμόρφωσή του διότι η κρίση των δικαστηρίων των άλλων κρατών βασίζεται ουσιαστικά σε παράβαση της αρχής της νομιμότητας. Επιπλέον, λόγοι ασφάλειας δικαίου επιτάσσουν τη συμμόρφωση αυτή διότι δεν είναι ούτε νομικά ούτε λογικά δυνατό στη μια έννομη τάξη οι αποφάσεις του διασυνοριακού φορέα να έχουν κριθεί μη νόμιμες και στην άλλη να τεκμαίρονται νόμιμες και δη με το ίδιο κριτήριο νομιμότητας που είναι οι κανόνες δικαίου του κράτους της έδρας. Στην περίπτωση αυτή οι δυο γενικές αρχές – της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου²¹¹ – αλληλοσυμπληρώνονται και δεν είναι σε σχέση σύγκρουσης. Οι εν λόγω γενικές αρχές είναι εφαρμοστέες, κατ'αρχάς, ως γενικές αρχές των αντίστοιχων εμπλεκόμενων εθνικών έννομων τάξεων αλλά περαιτέρω και ως γενικές αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου στις περιπτώσεις που οι οργανισμοί δρουν – σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου – στο πεδίο εφαρμογής του²¹².

Αξίζει να σημειωθεί η άποψη που έχει διατυπωθεί²¹³ ότι, δεδομένου ότι ο διασυνοριακός οργανισμός ασκεί αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί από τους όμορους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ο ιδιώτης-διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να στραφεί όχι κατά του ίδιου του διασυνοριακού μορφώματος αλλά κατά των παραπάνω οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης έστω και αν η επίμαχη απόφαση πρόερχεται από το διασυνοριακό όργανο που εδρεύει σε άλλο κράτος. Τούτο διότι οι

²¹¹ Στην απόφαση SNUPAT (42 και 49/59) το ΔΕΚ έδωσε ένα πρώτο ορισμό της γενικής αρχής της ασφάλειας δικαίου αναφέροντας ότι επιβάλλεται, δυνάμει της αρχής αυτής, το κάθε πρόσωπο να μπορεί να λαμβάνει γνώση του εφαρμοστέου, στην περίπτωση του, δικαίου και να βασίζεται, με πλήρη εμπιστοσύνη, τη δράση του επί του δικαίου αυτού.

²¹² Στην απόφαση Audiolux SA (C 101/08) το ΔΕΚ αναφέρει ότι: «[...] οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου είναι συνταγματικού επιπέδου [...]».

²¹³ Βλ. N. Levrat: «*Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*», Presses Universitaires de France, 1994, σελ. 343

οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών προχώρησαν σε μεταβίβαση **της άσκησης της αρμοδιότητας και όχι της αρμοδιότητας αυτής καθ' εαυτήν**. Συνεπώς, φορέας της αρμοδιότητας παραμένει ο ΟΤΑ στον οποίο εξ αρχής ανήκε. Η θέση αυτή παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί να απευθυνθεί στα δικαστήρια του τόπου κατοικίας του για να αναζητήσει δικαστική προστασία από ενέργειες και παραλείψεις του διασυνοριακού φορέα που εδρεύει στο όμορο κράτος, στρεφόμενος όμως κατά των αποφάσεών του διασυνοριακού οργανισμού, χωρίς να απαιτείται να προσβάλει παρένθετες πράξεις αναγνώρισης. Επίσης, είναι ορθή κατά το μέρος που υποστηρίζει ότι οι διασυνοριακοί οργανισμοί ασκούν, κατά μεταβίβαση, αρμοδιότητες που ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που τους απαρτίζουν. Όμως, η θέση αυτή παρουσιάζει συγκεκριμένες δυσκολίες ως προς την εφαρμογή της. Κατ' αρχάς, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, στην περίπτωση της μεταβίβασης αρμοδιότητας, ο μεταβιβασας αποξενώνεται από αυτήν και, συνεπώς, δεν θεωρείται πλέον φορέας της αρμοδιότητας, εκτός αν υπάρχει τέτοια ειδική πρόβλεψη (πρβλ. ΣτΕ 4478/1987 κ.α). Θα πρέπει, δηλαδή, να γίνεται ρητή μνεία περί μη αποκλειστικής αρμοδιότητας του διασυνοριακού οργανισμού είτε στο καταστατικό είτε στον ευρωπαϊκό Κανονισμό είτε στη διακρατική σύμβαση κάλυψης είτε, τέλος, στο εθνικό δίκαιο που προβλέπει τη δημιουργία του οργανισμού. Πέραν, όμως, του ζητήματος αυτού, υπάρχει ένα, δικονομικής φύσης, πρόβλημα, αρκετά δισεπίλυτο. Ο ενδιαφερόμενος θα στρέφεται, με το ένδικο βοήθημά του, κατά του οργανισμού τοπικής/περιφερειακής αυτοδιοίκησης του κράτους επικαλούμενος μη νόμιμη συμπεριφορά του διασυνοριακού μορφώματος, δηλαδή άλλου νομικού προσώπου. Η πραγματική βάση του ένδικου βοηθήματος θα ερείδεται σε μη νόμιμες ενέργειες ή παραλείψεις αποδοτέες σε όργανα όχι του καθού η προσφυγή ή του εναγομένου, κατά περίπτωση, αλλά σε όργανα του διασυνοριακού νομικού προσώπου. Ανακύπτει, δηλαδή, ένα πρόβλημα παθητικής νομιμοποίησης, το οποίο επί αποζημιωτικής αγωγής δεν θεραπεύεται, αλλά, εν προκειμένω, δεν θεραπεύεται ούτε επί διαπλαστικού ένδικου βοηθήματος. Τούτο διότι έστω και αν το δικαστήριο αναζητήσει, στην περίπτωση του διαπλαστικού ένδικου βοηθήματος, το σωστό πρόσωπο διαδίκου, θα έρθει αντιμέτωπο με νομικό πρόσωπο που έχει την έδρα του στο έδαφος άλλου κράτους και θα καταλήξει σε απόρριψη του ένδικου βοηθήματος ως απαράδεκτου λόγω έλλειψης δικαιοδοσίας. Περαιτέρω, ακόμη και σε περίπτωση συντρέχουσας αρμοδιότητας, η συμπεριφορά αποδίδεται στο νομικό πρόσωπο το όργανο του οποίου εν τέλει άσκησε την αρμοδιότητα και προέβη στις επίμαχες ενέργειες ή παραλείψεις αυτές και δεν ασκεί επιρροή, για το ζήτημα της δικαιοδοσίας και της αρμοδιότητας των δικαστηρίων, το γεγονός ότι θεωρητικά η αρμοδιότητα θα μπορούσε να έχει ασκηθεί και από τον ίδιο τον οργανισμό τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ως

εκ τούτου, ορθότερη – προεχόντως δικονομικά – παρίσταται η λύση των παρένθετων πράξεων και των παράλληλων δικαστικών διαδικασιών προκειμένου να αποφεύγονται τα προαναφερόμενα αδιέξοδα.

Η ενοποίηση του δικαίου της διασυνοριακής συνεργασίας θα επέλυε το παραπάνω πρόβλημα, κατά το μέρος που το εφαρμοστέο ουσιαστικό δίκαιο θα ήταν προϊόν συνεργασίας και επομένως δεν θα ετίθετο ζήτημα τυχόν αντίθεσης με συνταγματικές διατάξεις των εμπλεκόμενων έννομων τάξεων. Ανεξαρτήτως του κράτους στο οποίο θα είχε την έδρα του ο διασυνοριακός οργανισμός, το ουσιαστικό δίκαιο που θα εφαρμόζε, κατά τη δράση του, θα ήταν παντού το ίδιο και θα είχε θεσπιστεί από κοινού από όλα τα εμπλεκόμενα όμορα κράτη.

7. Παράλληλη ύπαρξη περισσότερων του ενός διασυνοριακών οργανισμών

Το πρόβλημα της εμπλοκής περισσότερων έννομων τάξεων θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με την παράλληλη ύπαρξη περισσότερων από μιας διασυνοριακών οντοτήτων και συγκεκριμένα τόσων όσα είναι τα εμπλεκόμενα κράτη. Ο ένας κοινός διασυνοριακός φορέας αντικαθίσταται έτσι από περισσότερους «δίδυμους» οργανισμούς.²¹⁴ Στην περίπτωση αυτή δεν τίθεται ζήτημα πράξης αναγνώρισης διότι υπάρχει ένας εκδίδων φορέας σε κάθε έννομη τάξη. Οι οργανισμοί αυτοί αντλούν τις αρμοδιότητές τους είτε από τη διακρατική σύμβαση κάλυψης είτε από τυχόν ευρωπαϊκό Κανονισμό. Η λύση αυτή φαίνεται να προκρίνεται από τη σύμβαση των κρατών Benelux της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 1986, η οποία ερείδεται στη Σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης (βλ. παραπάνω Μέρος πρώτο, Κεφάλαιο Β παρ.8). Η σύμβαση Benelux δεν καθιερώνει ένα κοινό διασυνοριακό οργανισμό για όλα τα κράτη από τα οποία προέρχονται οι συμβαλλόμενοι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αλλά θεσμοθετεί έναν οργανισμό για κάθε έννομη τάξη. Το ερώτημα είναι ποιο είναι το ουσιαστικό δίκαιο που εφαρμόζει καθένας από τους οργανισμούς αυτούς. Προφανώς πρόκειται για το δίκαιο της έδρας, δηλαδή του κράτους στο οποίο ανήκει καθένας από τους οργανισμούς. Έτσι, ναι μεν αποφεύγεται η υποχρεωτική προσφυγή σε πράξεις αναγνώρισης αλλά οδηγούμαστε σε απόλυτο κατακερματισμό και σε μεγάλα νομικά εμπόδια κατά την ανάληψη πρωτοβουλιών για την υλοποίηση διασυνοριακών προγραμμάτων. Επίσης, τίθενται σοβαρά ζητήματα ασφάλειας δικαίου. Όταν η συνεργασία σε μια συνοριακή ζώνη δεν διέπεται από τους ίδιους ουσιαστικούς κανόνες δικαίου, είτε μέσω του μηχανισμού του δικαίου της έδρας είτε μέσω ενός ενοποιημένου ή έστω ομογενοποιημένου δικαίου διασυνοριακής συνεργασίας, είναι πιθανότατα η δημιουργία αδιεξόδων. Για παράδειγμα, ο

²¹⁴ Ο όρος χρησιμοποιείται από τον Καθηγητή N. Levrat: «*Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*», Presses Universitaires de France, 1994, σελ.332

διασυνοριακός φορέας, κατά το μέρος που εδρεύει στο Α συμβαλλόμενο κράτος, καθώς και ο οργανισμός τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης του ίδιου αυτού κράτους, εκτιμώντας ότι υπάρχει παραβίαση του συμφωνημένου πλαισίου διασυνοριακής συνεργασίας από οργανισμό τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης του Β συμβαλλόμενου κράτους ή από το διασυνοριακό φορέα, κατά το μέρος που εδρεύει στο Β κράτος, προσφεύγει στα δικαστήρια του κράτους Α βάσει των κανόνων δικαίου του κράτους αυτού. Αντίστοιχα, ο οργανισμός τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης του Β κράτους ή ο διασυνοριακός φορέας κατά το μέρος που εδρεύει στο κράτος αυτό, εκτιμώντας ότι υπάρχει για το ίδιο ακριβώς θέμα ανάλογη παραβίαση του συμφωνημένου πλαισίου διασυνοριακής συνεργασίας από οργανισμό τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης του Α κράτους ή από το διασυνοριακό φορέα, κατά το μέρος που εδρεύει στο Α κράτος, προσφεύγει στα δικαστήρια του Β κράτους βάσει των κανόνων δικαίου του εν λόγω κράτους. Σε μια τέτοια περίπτωση θα ήταν εξαιρετικά πιθανό να υπάρξουν δυο δικαστικές αποφάσεις και ενδεχομένως δυο δεδικασμένα που θα δικαιώνουν τους αντίστοιχους προσφεύγοντες και θα είναι αντιφατικά μεταξύ τους χωρίς να υπάρχει δυνατότητα άρσης της σύγκρουσης αυτής δεδομένου ότι πρόκειται για διαφορετικές έννομες τάξεις. Πέραν, όμως, του ζητήματος της ασφάλειας δικαίου, ένα τέτοιο ενδεχόμενο θα κατέλυε κάθε δυνατότητα επιτυχημένης διασυνοριακής συνεργασίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εκτός των κρατικών συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αποτελεί συνηθισμένο πλέον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων που τους απονέμει το εθνικό δίκαιο. Σε θεσμικό επίπεδο, οι πιο οργανωμένες μορφές δράσης τους στον ευρωπαϊκό χώρο είναι οι Ευρωπεριφέρειες και οι Ευρωπαϊκοί όμιλοι εδαφικής συνεργασίας. Τα μορφώματα αυτά, μέσω του θεσμού της παραπομπής στο δίκαιο της έδρας, προσλαμβάνουν τη μορφή νομικών προσώπων είτε ιδιωτικού δικαίου είτε δημόσιου. Περαιτέρω, οι επιμέρους διακρατικές συμβάσεις μεταξύ όμορων κρατών εγκαθιδρύουν και άλλα νομικά πρόσωπα ως φορείς διασυνοριακής συνεργασίας, όπως, π.χ., τον τοπικό όμιλο διασυνοριακής συνεργασίας που έχει θεσμοθετηθεί με τη συμφωνία της Καρλσρούης (1996). Ωστόσο, το νομικό ένδυμα των διασυνοριακών μορφωμάτων, στις περισσότερες περιπτώσεις, είναι πλέον ο ΕΟΕΣ.

Παρά το γεγονός ότι κατ'αρχήν η δράση αυτή των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, όταν οργανικά κινείται στο χώρο του δημοσίου δικαίου, φαίνεται να μη συμβιβάζεται με την άσκηση της κρατικής κυριαρχίας ως προς την εξωτερική της διάσταση, στην πραγματικότητα δεν την επηρεάζει κατά κανένα τρόπο. Το ουσιαστικό της πεδίο δεν αφορά στις σχέσεις μεταξύ κυρίαρχων κρατών ούτε συναρτάται με την εξωτερική πολιτική και τη θέση του κράτους στη διεθνή έννομη τάξη ούτε εμπίπτει στο πεδίο ενδιαφέροντος του δημόσιου διεθνούς δικαίου. Οι ίδιοι οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και τα νέα νομικά πρόσωπα φέρουν την ευθύνη για τις συνέπειες της δράσης αυτής στο πλαίσιο της κάθε εθνικής έννομης τάξης. Στην εξαιρετικά απίθανη περίπτωση που η δράση αυτή θα προσέβαλλε κυριαρχικά δικαιώματα τρίτων κρατών, τα κράτη, από τα οποία προέρχονται οι εν λόγω οργανισμοί, θα υπείχαν ευθύνη κατά το διεθνές δίκαιο. Θα συνέβαινε, δηλαδή, αυτό που συμβαίνει σε όλες τις παρόμοιες περιπτώσεις σε διεθνές επίπεδο, όταν εμπλέκονται κρατικά όργανα ή όργανα νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Τα νέα μορφώματα έχουν δημιουργηθεί και δρουν σύμφωνα με τη βούληση των ίδιων των κρατών είτε κατ'εφαρμογή του ευρωπαϊκού κανονισμού είτε μέσω διακρατικής σύμβασης είτε μέσω διατάξεων των αντίστοιχων εσωτερικών δικαίων. Δεν υπάρχει, επομένως, ανάγκη αναγνώρισης μιας «ειδικής» νομικής προσωπικότητας διεθνούς δικαίου ή κάποιας ειδικής ικανότητας δικαίου στους διασυνοριακούς οργανισμούς, διότι αυτοί αποτελούν μορφώματα των οποίων η δράση εντάσσεται στις εθνικές έννομες τάξεις και τις επηρεάζει. Άλλωστε, η διεθνής νομική προσωπικότητα εξυπηρετεί συγκεκριμένες κρατικές ανάγκες, όπως η ανάληψη διεθνούς ευθύνης και η άσκηση της διπλωματικής τους δράσης. Οι

ανάγκες αυτές δεν υφίστανται στην περίπτωση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Αυτοί υποκαθίστανται, ως προς τα καθήκοντα που ασκούν, στη θέση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που τους έχουν δημιουργήσει.

Η σημασία της διασυνοριακής συνεργασίας είναι κεφαλαιώδης και για το ευρωπαϊκό δίκαιο. Αυτό φαίνεται τόσο από τους κανόνες του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου για τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, όσο και από τον θεσμό του Ε.Ο.Ε.Σ. που έχει εισαχθεί με το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο. Περαιτέρω, η διασυνοριακή συνεργασία στο ενωσιακό δίκαιο είναι σε διαρκή εξέλιξη και αναζήτηση λύσεων με απώτερο σκοπό την καταπολέμηση των περιφερειακών ανισοτήτων και την εξυπηρέτηση αναγκών των τοπικών πληθυσμών στις εν πολλοίς υποβαθμισμένες διασυνοριακές ζώνες. Η συνεργασία των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ενός κράτους με αντίστοιχους οργανισμούς άλλων κρατών και η δημιουργία των διασυνοριακών οργανισμών φέρνει στην επιφάνεια, με τον πλέον επιτακτικό τρόπο, τον προβληματισμό της διεθνοποίησης του διοικητικού δικαίου με τη μορφή της διοικητικής πράξης με διασυνοριακή ή διακρατική επενέργεια. Παρά το γεγονός ότι οι διασυνοριακοί οργανισμοί, που εκδίδουν τις πράξεις αυτές, δεν αποτελούν αμιγώς όργανα ενός κράτους και έχουν την ιδιαιτερότητα να συναποτελούνται από φορείς διάφορων κρατών, εν τούτοις - μέσω της καταστατικής τους έδρας - καταλήγουν να εντάσσονται οργανικά στην έννομη τάξη του κράτους αυτού και οι αποφάσεις τους, εξ αντικειμένου και εκ του σκοπού τους, έχουν κατ' ανάγκη διασυνοριακή επενέργεια στις έννομες τάξεις των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης που τους συναπαρτίζουν.

Ο θεωρητικός προβληματισμός που αναπτύσσεται αφορά τη δράση των διασυνοριακών οργανισμών σε ένα θεσμικό πλαίσιο δημοσίου δικαίου, δηλαδή μόνο κατά την έκδοση μονομερών πράξεων ή κατά τη σύναψη (δημόσιων) συμβάσεων, στις οποίες αυτοί έχουν διαπραγματευτική υπεροχή και, επομένως, κατά το προσυμβατικό και συμβατικό στάδιο, εκδίδουν μονομερώς διοικητικές πράξεις, δηλαδή πράξεις υποχρεωτικές για τα αντισυμβαλλόμενα μέρη. Οι εφαρμοστέοι ευρωπαϊκοί κανονισμοί και οι διακρατικές συμβάσεις κάλυψης περιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας από τα διασυνοριακά μορφώματα. Εξάλλου, όπως προκύπτει από την παρατήρηση της δράσης τους, οι ίδιοι οι διασυνοριακοί οργανισμοί επιλέγουν να δρουν και να εκπληρώνουν την αποστολή τους μέσω της σύναψης συμβάσεων με όρους ιδιωτικού δικαίου. Ωστόσο, ο προβληματισμός παραμένει ενδιαφέρων, έστω και σε επίπεδο υπόθεσης εργασίας. Ίσως στο μέλλον η νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου των θεσμών αυτών θα είναι ουσιαστικότερη για να τους επιτρέπει αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής τους.

Ίσως και οι ευρωπαϊκοί κανονισμοί θα επιτρέπουν την ουσιαστική άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων από τα όργανα των διασυνοριακών οργανισμών.

Η εκτός των συνόρων δράση των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι πάντως σημαντική όχι μόνο ως προς τη νομική της πλευρά αλλά και για λόγους οικονομικούς, διότι αποσκοπεί στην καταπολέμηση των περιφερειακών ανισοτήτων και, ως εκ τούτου, συνδέεται άρρηκτα με την οικονομική αλλά και την εν γένει ανάπτυξη των συνεργαζόμενων Δήμων και Περιφερειών.

Σε ορισμένα κράτη, η διασυνοριακή συνεργασία έχει ήδη φέρει θετικές αλλαγές στην καθημερινότητα του πληθυσμού στη συνοριακή ζώνη και η δράση των διασυνοριακών μορφωμάτων συνεχώς αυξάνεται. Ένα από τα χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελεί το πρόγραμμα αστικής ανάπτυξης μεταξύ του ελβετικού καντονιού της Βασιλείας, του γαλλικού δήμου Ουνίνγκ (Huningues) και του γερμανικού δήμου Βάιλ αμ Ράιν. Το πρόγραμμα αφορά στην πολεοδομική ανάπτυξη μιας γαλλο-ελβετο-γερμανικής συνοικίας, έκτασης 82 εκταρίων, στον Ρήνο. Μια από τις πρώτες και βασικές δράσεις, στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού, είναι η κατασκευή μιας νέας γέφυρας στο Ρήνο, η οποία θα υλοποιηθεί από το καντόνι της Βασιλείας και τη γαλλική πόλη Ουνίνγκ, για τη διευκόλυνση των μεταφορών²¹⁵. Η κατασκευή της αναμένεται να αρχίσει το 2020. Ένα ακόμη παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του ΕΟΕΣ Σάαρλαντ-Μοζέλα, ο οποίος διαχειρίζεται το διασυνοριακό σφαγείο που εξυπηρετεί επιχειρηματίες στο ομόσπονδο κρατίδιο του Σάαρλαντ και στην Περιφέρεια της Λωρραίνης²¹⁶. Τέλος, ο ΕΟΕΣ Στρασβουργου-Ορτενάου διαχειρίζεται, μεταξύ άλλων, το γαλλογερμανικό κέντρο εύρεσης εργασίας, το οποίο απαντά σε ερωτήματα και εξυπηρετεί διάφορες ανάγκες αιτούντων εργασία αλλά και εργοδοτών από τις δυο πλευρές των συνόρων²¹⁷. Τα παραδείγματα αυτά καταδεικνύουν τη συμβολή της διασυνοριακής συνεργασίας και τον ρόλο των διασυνοριακών μορφωμάτων στη διευκόλυνση της καθημερινότητας των κατοίκων της συνοριακής ζώνης και, ως εκ τούτου, στην ανάπτυξή της.

Εν κατακλείδι, η συνεργασία των κρατών, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, είναι μέσα στο πνεύμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελεί οπωσδήποτε ένα μεγάλο βήμα για την επίτευξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας. Για τον λόγο αυτό, παρατηρείται η τάση η συνεργασία μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να διευρύνεται ολοένα στην ευρωπαϊκή ήπειρο.

²¹⁵ [http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/tx_tmswmtressources_projects\[theme\]=3&cHash=bd96dedacddf9b9ec5bc3620cc101448](http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/tx_tmswmtressources_projects[theme]=3&cHash=bd96dedacddf9b9ec5bc3620cc101448), τελευταία επίσκεψη στις 3-12-2016

²¹⁶ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/show/abattoir-transfrontalier-entre-la-sarre-et-la-lorraine/>, τελευταία επίσκεψη στις 3-12-2016

²¹⁷ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/show/centre-pour-lemploi-franco-allemandstrasbourg-ortenu/>, τελευταία επίσκεψη στις 3-12-2016

Επίσης, αυξάνεται η ενασχόληση των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης με την επεξεργασία νέων νομικών μορφωμάτων για την υλοποίηση της διασυνοριακής συνεργασίας αλλά και τη βελτίωση των μορφωμάτων που ήδη λειτουργούν.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

1) European outline convention on transfrontier cooperation between Territorial communities or Authorities, Madrid 1980,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0c> (τελευταία επίσκεψη 26-9-2016)

2) European Charter of local self-government, Strasbourg 1985,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088> (τελευταία επίσκεψη 26-9-2016)

3) Benelux Convention on Cross – border cooperation between Territorial partnerships or Authorities, Brussels 1986,

<https://treatydatabase.overheid.nl/en/Treaty/Details/000360.html> (τελευταία επίσκεψη 26-9-2016)

4) Accord de Rome (Accord entre le Gouvernement de la Republique Francaise et le Gouvernement de la Republique Italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, Rome 1993, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/AccorddeRome.pdf (τελευταία επίσκεψη 26-9-2016)

5) Additional Protocol to the European outline convention on transfrontier cooperation between Territorial communities or Authorities , Strasbourg 1995

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cdae>

(τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016)

6) Traité de Bayonne (Traite entre la Republique Française et le Royaume d' Espagne relatif a la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales), Bayonne 1995,

http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/TraitedeBayonne.pdf

(τελευταία επίσκεψη 26-9-2016)

7) Accord de Karlsruhe entre le Gouvernement de la Republique fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la Republique française, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral Suisse, Karlsruhe 1996, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/Accord_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf, (τελευταία επίσκεψη 26-9-2016)

8) Second additional protocol to the European outline convention on transfrontier cooperation between Territorial communities or Authorities , Strasbourg 1998, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2cb> (τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016)

9) Additional protocol completing the Benelux convention on transfrontier cooperation, 1998

10) Third additional protocol to the European outline convention on transfrontier cooperation between Territorial communities or Authorities , Utrecht 2009, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084827> (τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016)

10) Καταστατικός Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών, Άγιος Φραγκίσκος, 1945, http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=14 (τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016)

11) Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016)

12) Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=el> (τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016)

B. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- 1) ΔΕΚ: C-415/93
- 2) ΔΕΚ: C-8/88
- 3) ΔΕΚ: C-58/89

- 4) ΔΕΚ: C-357-03
- 5) ΔΕΚ: C-347/97
- 6) ΔΕΚ: C-503/06
- 7) ΔΕΚ: C-159/06
- 8) ΔΕΚ: C-60/01
- 9) ΔΕΚ: C-120/78
- 10) ΔΕΚ: C-233/07
- 11) ΔΕΚ: C-573/06
- 12) ΔΕΕ: C-306/08
- 13) ΕΔΔΑ: Micallef v. Malta (no. 17056/06)
- 14) 94-358 Dc 26ης Ιανουαρίου 1995 του Συνταγματικού Συμβουλίου της Γαλλίας
- 15) Conseil d'État: Éroux Forabosco , 9 Juin 1999
- 16) 387/2005 του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου
- 17) ΣτΕ Ολομ. : 40/2013
- 18) ΣτΕ: 389/2009, 1022/2003

Γ. ΜΕΛΕΤΕΣ, ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΕΣ ΔΙΑΤΡΙΒΕΣ

Ξενόγλωσσες:

- 1) U. Meinhof: *“Border discourse: changing identities, changing nations, changing stories in european border communities”* Final report, DG research European Commission, 2003, σελ. 23-26
- 2) M. Perkmann: *“The rise of the Euroregion. A bird' eye perspective on European cross-border cooperation”*, online paper published by the Department of Sociology, Lancaster University at <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc103mp.html>, 2002 and republished at <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>, 2003, σελ. 7-8 (τελευταία επίσκεψη στις 16-9-2016)
- 3) M.Perkmann: *Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region*, Regional Studies, Vol. 41, No. 2, 2007, σελ. 253-266

- 4) R. Colavitti: *“Les organismes de coopération transfrontière: Vers un droit transnational dépassant la dialectique interne/international”*, 4eme Conférence Biennale/Lauterfacht Centre for international law , Cambridge, σελ.3-7
- 5) R. Colavitti: *“Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet”*Thèse de Doctorat, Université Aix-Marseille, 2012, passim
- 6) H. Waldock: *“Premier rapport sur le droit des traités”*, Ann. C.D.I, 1965, passim
- 7) J.M Woehrling: *“Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional”*, OCDE, Direction de l' environnement, groupe sur la coopération transfrontalière, document ENV/TFP/77.10 du 7 Octobre 1977, passim
- 8) R. Lafore: *“L' action à l' étranger des collectivités territoriales”*, RDP 1988, σελ. 763-811
- 9) J.Anderson: *«The shifting stage of politics: new medieval and postmodern territorialities?»*. Environment and Planning D: Society and Space, Vol. 14, April 1996, σελ. 133
- 10) P.M. Dupuy: *«La coopération régionale transfrontalière et le droit international»* Annuaire français de droit international, vol. 23, no 1, 1977, σελ. 837-860.
- 11) Guide des projets transfrontaliers, MOT 2012, passim
- 12) B. Duyperon: *“Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l' Euroregion méditerranéenne”*, Thèse de Doctorat, Université de Strasbourg III Robert Schuman, 2005, passim
- 13) N. Hinfray: *“Les espaces transfrontaliers, nouveaux territoires de projet, nouveaux poles de developpement au sein d' une Europe polycentrique?”*, Thèse de Doctorat, Université Francois Rabelais de Tours, 2010, σελ. 83
- 14) B. Dolez: *“Coopération décentralisée et souveraineté de l' état”*, These de Doctorat, Universite de Lille III, 1993, passim
- 15) M. Kissling: *«La position des états nations et de l' union européenne aux régions transfrontalières»*, La revue de la coopération transfrontalière, vol.January-February 1999, passim

16) S.T.Helmensen: «*Evolutive treaty interpretation: Legality, Semantics and Distinctions*», European Journal of legal studies, vol.6.No1, 2013, σελ.167-172

17) Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10).

18) Manuel Goehrs: «*Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil contractuel de regulation territoriale*», Jurisdoctoria, n0 9, 2013, σελ. 86-89 και 97-99

19) Thessaloniki Agenda for Western Balkans, GAERC, 16 JUNE 2003, Council of Conclusions, passim.

20) P. Karkatsoulis: “*Local self-government reforms as an ambivalent means for peace and social inclusion: The case of former Yugoslav Republic of Macedonia FYROM*” Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, 2010, η οποία έχει δημοσιευτεί στην ιστοσελίδα του Institute for Regulatory Policy Research, 2013, http://www.inerp.gr/images/Karkatsoulis_FYROM.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016, σελ. 7-9

Ελληνικές:

- 1) Α. Γέροντας: «*Η διασυνοριακή διοικητική πράξη*», Διοικητική Δίκη, τεύχος 2, 2004, σελ. 281-305
- 2) Α. Γιόκαρης: “*Τα έννομα αποτελέσματα του διεθνούς συμβατικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη*”, όπως έχει δημοσιευτεί στην ιστοσελίδα <http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW242/%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B9%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CF%85%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C/%CE%95%CF%86%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B3%CE%AE%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%94%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%BF%CF%8D%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85%20%CE%B1%CF%80%CF%8C%20%CF%84%CE%B1%20%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AC%20%CE%B4%CE%B9%CE%BA>

[%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%B1-6.pdf](#),

σελ. 16-19, τελευταία επίσκεψη στις 16-9-2016

- 3) Μ. Γεωρπαλίδου: “*Το θεσμικό πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας των Ο.Τ.Α: Ρόλος, δυνατότητες, αποτελέσματα. Η διασυνοριακή συνεργασία Ελλάδας – Βουλγαρίας (Μελέτη Ν.Α Σερρών και Δράμας)*”, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/027/10171.pdf, τελευταία επίσκεψη 26-9-2016

Δ. ΓΕΝΙΚΑ ΕΡΓΑ

Ελληνικά γενικά έργα

- 1) Ε. Ρούκουνας: *Δημόσιο Διεθνές δίκαιο*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010
- 2) Ε. Σπηλιωτόπουλος: *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Αθήνα, Εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007
- 3) Α. Παντελής: *Εγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου*, Αθήνα, Εκδ. Λιβάνη, 3η έκδοση, 2016
- 4) Ηλίας Πλακοκέφαλος: *Η διασυνοριακή ρύπανση του περιβάλλοντος κατά το Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
- 5) Δ. Παπαγιάννης : *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007
- 6) Γκουλούσης, Κρεμλής, Παπαγιαννίδης, Παππάς, Φραγκάκης, Χριστογιαννόπουλος: *Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005
- 7) Α. Γιόκαρης, Φ. Παζαρτζή: *Η διεθνής ευθύνη των κρατών Στα Άρθρα της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου στη διεθνή νομολογία και βιβλιογραφία*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004
- 8) Π. Λαζαράτος: *Η διακρατική διοικητική πράξη στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο*, Αθήνα- Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004
- 9) Κ. Χρυσόγονος: *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002

Ξενόγλωσσα γενικά έργα

- 1) N. Levrat: *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994
- 2) N. Levrat: *L' Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l' organisation et l' exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2008
- 3) E. Zoller: *Introduction au droit public*, Paris, Editions Dalloz, 2013
- 4) Y. Lejeune: *La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales et locales*, Bruxelles, Bruylant, 2005
- 5) Y. Lejeune: *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l' expérience Suisse*, Paris, Libr. Generale de Droit et de Jurisprudence, 1998
- 6) A. Smith: *L' Europe au miroir du local*, Paris, L' Harmattan, 1996
- 7) Société Française pour le droit international (SFDI), Journée d' Etudes : *Les collectivités territoriales non - étatiques dans le système juridique international*, Paris, Editions A.Pedone, 2002,
- 8) O. Corten et P. Klein: *Les conventions de Vienne sur le droit des traités: commentaires article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006
- 9) Conseil d' Etat: *Le cadre juridique de l' action extérieure des collectivités locales*, Paris, La documentation française, 2006
- 10) P. Seguin: *Discours pour la France*, Paris, Grasset, 1992
- 11) Actes de la journée d' études du 16 Septembre 2005, sous la direction de Henri Labayle: *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière* , Bruxelles, Bruylant 2006
- 12) F. Petitville: *La coopération décentralisée*, Paris, L' Harmattan, 1996
- 13) P. Craig, G. De Burca: «*EU LAW text, cases, and materials*» , Oxford, Oxford University Press, sixth edition 2015
- 14) B. Goldman: *Le droit des relations économiques internationales, études offertes à Berthold Goldman*, Paris, LITEC, 1982
- 15) *Aux coutures de l' Europe*: Sous la direction de Henri Comte et Nicolas Levrat, Paris, L' Harmattan, 2006

- 16) A. Cassese: *ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ*, όπως έχει μεταφραστεί από τον Γ. Σαριδάκη με επιμέλεια της Φ. Παζαρτζή, Αθήνα, Εκδ. Gutenberg, 2012
- 17) J-P Jacqué: «*Droit institutionnel de l' Union européenne*», Paris, editions Dalloz, 2015

Ε. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

<http://www.espaces-transfrontaliers.org>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/les-conclusions-de-la-presidence-luxembourgeoise-en-matiere-de-cooperation-transfrontaliere/>,
http://www.espacestransfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/2015_09_Legal_provisions_Obstacles_to_CB_C.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016 και <http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php>, τελευταία επίσκεψη 27-9-2016

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/show/abattoir-transfrontalier-entre-la-sarre-et-la-lorraine/>, τελευταία επίσκεψη στις 3-12-2016

[http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/tx_tmswmotressources_projects\[theme\]=3&cHash=bd96dedacddf9b9ec5bc3620cc101448](http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/tx_tmswmotressources_projects[theme]=3&cHash=bd96dedacddf9b9ec5bc3620cc101448), τελευταία επίσκεψη στις 3-12-2016

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/show/centre-pour-lemploi-franco-allemandstrasbourg-ortenu/>, τελευταία επίσκεψη στις 3-12-2016

<http://www.twinning.org>, τελευταία επίσκεψη 19-8-2016

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/press_corner/publications/twining_en.pdf, τελευταία επίσκεψη 19-8-2016

http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/programme_guide_en.php, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eggr143-01102014.pdf>, τελευταία επίσκεψη 7-9-2016

<http://www.euregio.eu/de>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<http://www.aebr.eu>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

http://www.lorraine.cgt.fr/conseil_inter.html, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016.

<http://www.senat.fr/leg/pp199-455.html>, τελευταία επίσκεψη 26-9-2016

<http://www.eurodistrict-regio-pamina.eu/pamina/spip.php?article19>, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<http://www.eurodistrict.eu/fr/les-institutions-de-l-eurodistrict>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/welcome.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/Amphictony.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016.

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/Duero-Douro.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/Galicia-Norte-de-Portugal.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/Euroregion-Pyrenees-Mediterranean.aspx>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<http://www.hcerdanya.eu/en/presentation/egtc-hospital-de-cerdanya/egtcs-legal-framework>, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<http://www.interact-eu.net>, τελευταία επίσκεψη 20-9-2015

www.espon.public.lu, τελευταία επίσκεψη 23-9-2016

<http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu>, τελευταία επίσκεψη 20-9-2015

http://www.aebr.eu/files/filemanager_files/Regionen/N/NestosMesta/Fact_sheet_NestosMesta.pdf, τελευταία επίσκεψη στις 23-9-2016

<http://www.epirus.gov.gr/2009/programs/interreg/sunlife/index.html>, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016

<http://www.riskmed.net>, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET\(2007\)397237](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET(2007)397237), τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016

http://www.ums-riate.fr/Webriate/wp-content/uploads/2013/12/Agenda-territorial-2020_FR.pdf, τελευταία επίσκεψη 27-9-2016

http://www.who.int/about/who_reform/non-state-actors/en, τελευταία επίσκεψη 26-9-2016

www.ccre.org, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

<http://www.eacea.ec.europa.eu>, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

<http://www.coe.int/en/>, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

http://www.coe.int/t/Congress/default_fr.asp, τελευταία επίσκεψη στις 19-8-2016

http://legal.un.org/docs/path=../ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf&lang=EF, τελευταία επίσκεψη στις 27-9-2016

http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, σελ. 40, τελευταία επίσκεψη στις 26-9-2016