

28^η ΣΥΝΟΔΟΣ
Στρασβούργο 24-26 Μαρτίου 2015

Τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα

Σύσταση 372 (2015)¹
TOC

1. Το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης αναφέρεται στα:

α. Άρθρο 2, παράγραφος 1.β. της Νομικής Απόφασης CM/Res(2011)2 σχετικά με το Κογκρέσο, που προβλέπει ότι ένας από τους στόχους του Κογκρέσου θα είναι η "υποβολή προτάσεων στην Επιτροπή Υπουργών με σκοπό την προαγωγή της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας",

β. Άρθρο 2, παράγραφος 3 της Νομικής Απόφασης CM/Res(2011)2 σχετικά με το Κογκρέσο, που ορίζει ότι "Το Κογκρέσο θα προετοιμάζει σε τακτά χρονικά διαστήματα εκθέσεις ανά χώρα για την κατάσταση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας σε όλα τα κράτη μέλη και σε κράτη που έχουν υποβάλει αίτηση ένταξης στο Συμβούλιο της Ευρώπης και θα διασφαλίζει, ειδικότερα, ότι εφαρμόζονται οι αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης",

γ. Ψήφισμα 307 (2010) REV2 για τις διαδικασίες παρακολούθησης των υποχρεώσεων και των δεσμεύσεων τις οποίες ανέλαβαν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης σε σχέση με την επικύρωση του Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης,

δ. Ψήφισμα 299 (2010) του Κογκρέσου σχετικά με τη συνέχεια που δόθηκε από το Κογκρέσο στη Διάσκεψη των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης αρμόδιων για την Τοπική και Περιφερειακή Κυβέρνηση (Ουτρέχτη, Ολλανδία, 16-17 Νοεμβρίου 2009), που ορίζει ότι το Κογκρέσο θα χρησιμοποιήσει το Πλαίσιο Αναφοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Περιφερειακή Δημοκρατία στις δραστηριότητες παρακολούθησης, καθώς και την απάντηση που διατύπωσε η Επιτροπή Υπουργών του Κογκρέσου στη σύσταση 282 (2010) (CM / Cong (2011) Rec 282final, ενθαρρύνοντας τις κυβερνήσεις των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη τα παραπάνω Πλαίσιο Αναφοράς,

ε. Σύσταση 219 (2007) του Κογκρέσου σχετικά με το καθεστώς των πρωτευουσών,

στ. Το συνημμένο επεξηγηματικό υπόμνημα για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα.

2. Το Κογκρέσο θυμίζει ότι:

α. Η Ελλάδα υπέγραψε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ETS No. 122, από εδώ και στο εξής "ο Χάρτης" στις 15 Οκτωβρίου 1985 και τον επικύρωσε στις 6 Σεπτεμβρίου 1989. Ο Χάρτης τέθηκε σε ισχύ στην Ελλάδα την 1η Ιανουαρίου 1990. Δυνάμει του Άρθρου 12, παράγραφος 2 του Χάρτη, η ίδια η Ελλάδα δήλωσε ότι δεν δεσμεύεται από το άρθρο 5, το άρθρο 7 παράγραφος 2, το άρθρο 8, παράγραφος 2, και το άρθρο 10 παράγραφος 2 του Χάρτη,

1. Συζητήθηκε και εγκρίθηκε από το Κογκρέσο στις 25 Μαρτίου 2015, 2^η συνεδρία (βλ. Έγγραφο [CG/2015\(28\)8FINAL](#) επεξηγηματικό υπόμνημα), συν-εισηγητές: Artur TORRES PEREIRA, Πορτογαλία (L, EPP/CCE) και Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Αυστρία (R, SOC).

β. το Άρθρο 2 του νόμου 1850/1989 δηλώνει ότι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης ισχύει μόνο για την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης,

γ. η Ελλάδα δεν έχει υπογράψει το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης για το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις μιας τοπικής αρχής (CETS No. 207),

δ. η Επιτροπή Παρακολούθησης αποφάσισε να παρακολουθεί την κατάσταση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και τη συμμόρφωσή της με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής-Αυτοδιοίκησης. Έδωσε εντολή στον Artur TORRES PEREIRA, Πορτογαλία (L, EPP/CCE) και τον Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Αυστρία (R, SOC), να προετοιμάσουν και να υποβάλλουν στο Κογκρέσο, ως εισηγητές, την έκθεση για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα²

ε. Η αντιπροσωπεία του Κογκρέσου πραγματοποίησε δύο επισκέψεις παρακολούθησης στην Ελλάδα από 16 έως 17 Σεπτεμβρίου 2014 (στην Αθήνα), καθώς και από 18 έως 20 Νοεμβρίου 2014 (σε Πάρο, Νάξο, Λαγκαδά, Θεσσαλονίκη και Αθήνα). Κατά τη διάρκεια αυτών των δύο επισκέψεων, η αντιπροσωπεία του Κογκρέσου συναντήθηκε με εκπροσώπους των ενώσεων των τοπικών και περιφερειακών αρχών, δημάρχους και δημοτικούς και περιφερειακούς συμβούλους, εκπροσώπους της κυβέρνησης, των υπουργείων και άλλα θεσμικά όργανα.

3. Το Κογκρέσο επιθυμεί να ευχαριστήσει την Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ελλάδας στο Συμβούλιο της Ευρώπης, τις εθνικές αρχές σε όλα τα εδαφικά επίπεδα, καθώς και όλους τους συνομιλητές με τους οποίους συναντήθηκε κατά τη διάρκεια αυτών των επισκέψεων για τη διαθεσιμότητά τους και τις πληροφορίες που ευγενώς παραχώρησαν στην αντιπροσωπεία.

4. Το Κογκρέσο διαπιστώνει με ικανοποίηση:

α. την πρόοδο που σημειώθηκε στην Ελλάδα από την τελευταία σύσταση το 2008, ιδίως μέσω της υιοθέτησης της "Νέας Αρχιτεκτονικής για Αυτοδιοίκηση και Αποκεντρωση - Πρόγραμμα Καλλικράτης", η οποία αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση ενός πιο αποκεντρωμένου εδαφικού συστήματος, δηλαδή όσον αφορά το καθεστώς των *νομαρχιών* και το καθεστώς των 13 διοικητικών περιφερειών που ήταν περιφερειακά παραρτήματα της κεντρικής κυβέρνησης,

β. την αύξηση των τοπικών αρμοδιοτήτων, της διαφάνειας και της λογοδοσίας των τοπικών αρχών,

γ. την υιοθέτηση ενός νέου συστήματος ελέγχου της νομιμότητας, το οποίο μειώνει το ρόλο του Γενικού Γραμματέα της κρατικής διοίκησης,

δ. ότι ο *εκ των προτέρων* έλεγχος των τοπικών προϋπολογισμών έχει τεθεί σε εφαρμογή ως ένα καθαρά προσωρινό μέτρο για να διορθώσει τις αδυναμίες που αναγνωρίζονται στη δομή των τοπικών προϋπολογισμών,

ε. τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών ενώσεων στην προετοιμασία της μεταρρύθμισης Καλλικράτης.

5. Το Κογκρέσο εκφράζει την ανησυχία του ότι:

α. κατά τη στιγμή της επικύρωσης του Χάρτη, προστέθηκε μια διάταξη στον νόμο 1850/1989 (άρθρο 2), η οποία περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη στην πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης,

β. ο ρόλος, και ακόμα και η ανάγκη, για τις επτά νέες κρατικές αρχές είναι ασαφής όσον αφορά τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες τους, καθώς και τις αρμοδιότητες μεταξύ των κρατικών αυτών διοικήσεων και των περιφερειών και των δήμων,

γ. οι τοπικές αρχές δεν έχουν την ικανότητα να "ρυθμίζουν" τις τοπικές υποθέσεις, καθώς δεν έχουν εκ του νόμου αρμοδιότητες,

2. Στο έργο τους, οι εισηγητές βοηθήθηκαν από την καθηγήτρια Tania Gropri, σύμβουλο, μέλος της ομάδας ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων για τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τη γραμματεία του Συνεδρίου.

δ. δεν υπάρχουν θεσμοθετημένες διαδικασίες συντονισμού και διαβούλευσης μεταξύ κράτους, περιφερειών και δήμων,

ε. δεν υπάρχουν επαρκείς συνακόλουθοι χρηματοδοτικοί πόροι για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές, οι οποίες εξαρτώνται κυρίως από τις κρατικές μεταβιβάσεις,

στ. η δημοσιονομική αυτονομία των τοπικών αρχών είναι αδύναμη,

ζ. δεν υπάρχει αποτελεσματική εφαρμογή στην πράξη του νέου συστήματος εποπτείας της νομιμότητας και ότι η υπερβολική γραφειοκρατία και τη διάρκεια των διαδικασιών, υπερβάλλει τη μετάβαση από την εποπτεία της νομιμότητας προς την εποπτεία της σκοπιμότητας,

η. αν και είναι σε ισχύ κανονισμός συγκεκριμένα για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους, δεν υλοποιείται στην πράξη. Επιπλέον, οι περιοχές αυτές θα επωφεληθούν από ένα ειδικό καθεστώς, ιδίως όσον αφορά τα οικονομικά,

θ. δεν υπάρχει ειδικό καθεστώς για το δήμο της Αθήνας ως πρωτεύουσας, και επιπρόσθετα υπάρχει απουσία νομοθεσίας για τους μητροπολιτικούς δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης,

ι. η νομοθεσία για τις περιφερειακές μητροπολιτικές περιοχές δεν εφαρμόζεται, όσον αφορά τα ιδρύματα, τις αρμοδιότητες, τα οικονομικά, και τη σχέση με το κράτος.

6. Υπό το πρίσμα αυτό, το Κογκρέσο ζητεί από την Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τις ελληνικές αρχές να λάβουν υπόψη τις ακόλουθες προτάσεις:

α. να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη στη δεύτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης (περιφέρειες) με την τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας (άρθρο 2 του νόμου 1850/1989),

β. να επανεξετάσουν το ρόλο, τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες μεταξύ των επτά κρατικών διοικήσεων, των περιφερειών και των δήμων και να επανεξετάσουν την αναγκαιότητα της διατήρησης αυτών των επτά κρατικών διοικήσεων,

γ. να επανεξετάσουν τη νομοθεσία για την απονομή νομοθετημένων εξουσιών στις τοπικές αρχές αρχές,

δ. να βελτιώσουν τις διαδικασίες διαβούλευσης μεταξύ κράτους, περιφερειών και δήμων για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα,

ε. να διασφαλίσουν επαρκείς ή συνακόλουθους χρηματοδοτικούς πόρους για μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές που μπορεί να τους διαθέσουν ελεύθερα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους,

στ. να διαφοροποιήσουν το χρηματοπιστωτικό σύστημα των πηγών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης αναπτύσσοντας τα θεμέλια της μεγαλύτερης οικονομικής αυτονομίας μέσα από την είσπραξη τοπικών εσόδων,

ζ. να ενισχύσουν τη δημοσιονομική αυτονομία των τοπικών αρχών, με στόχο την εξασφάλιση της βιωσιμότητας της οικονομικής κατάστασης των τοπικών αρχών,

η. να διασφαλίσουν την εποπτεία του κράτους (συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής εποπτείας) στις τοπικές αρχές κατ' αναλογία σπουδαιότητας του δημόσιου συμφέροντος,

θ. να εφαρμόσουν επείγοντως στην πράξη τις υφιστάμενες διατάξεις για νησιωτικούς και ορεινούς δήμους και να προσδώσουν ένα ειδικό καθεστώς στις περιοχές αυτές, ιδίως όσον αφορά τα οικονομικά,

ι. να προσδώσουν ένα ειδικό καθεστώς στο δήμο της Αθήνας ως πρωτεύουσας και να θεσπίσουν ειδικές διατάξεις για τους μητροπολιτικούς δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και να τις εφαρμόσουν στην πράξη,

κ. να εφαρμόσουν τις ήδη υφιστάμενες διατάξεις για τις μητροπολιτικές περιφέρειες,

λ. να εξετάσουν το ενδεχόμενο αναθεώρησης ορισμένων δηλώσεων που έγιναν κατά το χρόνο της επικύρωσης. Για παράδειγμα, η ανάκληση της δήλωσης που έγινε σε συνδυασμό με το άρθρο 5 και το άρθρο 8, παρα 2 του χάρτη που εφαρμόζεται εκ των πραγμάτων,

μ. να εξετάσουν την υπογραφή και επικύρωση του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης για το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις μιας τοπικής αρχής (CETS No. 207).

7. Το Συνέδριο καλεί την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να λάβει υπόψη της την παρούσα σύσταση για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα, καθώς και την αιτιολογική έκθεση, στις δικές της διαδικασίες παρακολούθησης και άλλες δραστηριότητες που σχετίζονται με το εν λόγω κράτος μέλος.