

**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ**  
**ΚΟΓΚΡΕΣΟ ΤΟΠΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΑΡΧΩΝ**  
**28η ΣΥΝΟΔΟΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ**  
Στρασβούργο, 24-26 Μαρτίου 2015

**Τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα**

**Επιτροπή παρακολούθησης**

Εισηγητές : Artur TORRES PEREIRA, Πορτογαλία (Δ, Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα) / Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Αυστρία (Π, Ομάδα Ευρωπαίων Σοσιαλιστών)

**Περίληψη**

Η Έκθεση αυτή είναι η τρίτη από την κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκ μέρους της Ελλάδος το 1989 και αφορά τη διαδικασία παρακολούθησης της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας στην χώρα. Στην παρούσα έκθεση σημειώνεται η πρόοδος που συντελέστηκε στην Ελλάδα από την τελευταία Σύσταση του 2008, ιδίως με την θέσπιση της "Νέας Αρχιτεκτονικής για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση - Πρόγραμμα Καλλικράτης" που αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς ένα περισσότερο αποκεντρωμένο σύστημα εδαφικής διοίκησης, ειδικότερα σε σχέση με το καθεστώς των νομαρχιών και των 13 διοικητικών περιφερειών, που αποτελούσαν περιφερειακά τμήματα της κεντρικής κυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, η έκθεση υπογραμμίζει τη σημασία της μεταρρύθμισης που επήλθε με τον Καλλικράτη με την ενίσχυση αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, τη διαφάνεια και λογοδοσία των τοπικών αρχών, καθώς και τη συμμετοχή των δημοτικών και περιφερειακών ενώσεων στην προετοιμασία της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη.

Η έκθεση επισημαίνει επίσης την ανάγκη να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (περιφέρειες), με την τροποποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας. Η Κυβέρνηση καλείται να προβεί σε αναθεώρηση της υφιστάμενης νομοθεσίας προκειμένου να δοθούν καταστατικές - θεσμικές αρμοδιότητες στις τοπικές αρχές έτσι ώστε να εξασφαλιστούν επαρκείς αντίστοιχοι οικονομικοί πόροι με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές τις οποίες θα δύνανται να ασκούν ελεύθερα

στο πλαίσιο των εξουσιών τους. Το Κογκρέσο συνιστά επίσης να εφαρμοστούν άμεσα οι υφιστάμενες διατάξεις για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους και να αναγνωρισθεί ειδικό καθεστώς στις περιοχές αυτές, ιδίως όσον αφορά τα οικονομικά τους. Στον Δήμο Αθηναίων ως πρωτεύουσα, θα πρέπει να αναγνωρισθεί ένα ειδικό καθεστώς ενώ θα πρέπει να θεσπιστούν και να εφαρμοστούν στην πράξη ειδικές διατάξεις για τους μητροπολιτικούς δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Τέλος, καλείται η Κυβέρνηση να υπογράψει και να κυρώσει στο άμεσο μέλλον το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης περί του δικαιώματος συμμετοχής στις υποθέσεις των τοπικών αρχών (CETS. 207).

### **ΣΥΣΤΑΣΗ 372 (2015)**

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

α. Στο άρθρο 2 παρ. 1β του Καταστατικού Ψηφίσματος CM/Res(2011)2 που προβλέπει ότι ένας από τους σκοπούς του Κογκρέσου είναι "να υποβάλλει προτάσεις στην Επιτροπή Υπουργών για την προώθηση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας".

β. Στο άρθρο 1 παρ. 3 του Καταστατικού Ψηφίσματος CM/Res(2011)2 που αναφέρει ότι "το Κογκρέσο ετοιμάζει σε τακτική βάση εκθέσεις σε επίπεδο χωρών για την κατάσταση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας όλων των κρατών μελών καθώς και των κρατών που έχουν υποβάλλει αίτηση ένταξης στο Συμβούλιο της Ευρώπης και θα διασφαλίζει, προπαντός, ότι εφαρμόζονται οι αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

γ. Στο Ψήφισμα 307 (2010) REV2 περί των διαδικασιών παρακολούθησης των υποχρεώσεων και δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης όσον αφορά την κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

δ. Στο Ψήφισμα 299 (2010) του Κογκρέσου για την παρακολούθηση από το Κογκρέσο της Διάσκεψης του Συμβουλίου της Ευρώπης των Υπουργών με

ευθύνη για την Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (Ουτρέχτη, Ολλανδία, 16-17 Νοεμβρίου 2009) που αναφέρει ότι το Κογκρέσο θα χρησιμοποιήσει το Πλαίσιο Αναφοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Περιφερειακή Δημοκρατία στις διαδικασίες παρακολούθησης, καθώς και την απάντηση που δόθηκε στο Κογκρέσο από την Επιτροπή Υπουργών με την Σύσταση 282 (2010)(CM/CONG(2011)Rec 282 τελικό, για την ενθάρρυνση των κυβερνήσεων των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη τους το προαναφερόμενο Πλαίσιο Αναφοράς.

ε. Στη Σύσταση 219 (2007) του Κογκρέσου για το καθεστώς των πρωτευουσών.

στ. Στο επισυναπτόμενο επεξηγηματικό υπόμνημα για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα.

2. Το Κογκρέσο υπενθυμίζει ότι:

α. Η Ελλάδα υπέγραψε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ETS Αρ.122, εφεξής: "ο Χάρτης") στις 15 Οκτωβρίου 1985 και τον κύρωσε στις 6 Σεπτεμβρίου 1989. Ο Χάρτης τέθηκε σε ισχύ στην Ελλάδα την 1η Ιανουαρίου 1990. Σύμφωνα με το Άρθρο 12 παρ 2 του Χάρτη, η Ελλάδα επιφυλάχθηκε να μην δεσμευτεί από τα Άρθρα 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2 και 10 παρ. 2 του Χάρτη.

β. Το Άρθρο 2 του Ν.1850/1989 αναφέρει ότι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης εφαρμόζεται μόνο στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

γ. Η Ελλάδα δεν έχει υπογράψει το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης περί του δικαιώματος συμμετοχής στις υποθέσεις των τοπικών αρχών (CETS αρ. 207).

δ. Η Επιτροπή Παρακολούθησης αποφάσισε να εξετάσει την κατάσταση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και την συμμόρφωσή της με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ανέθεσε στον Artur TORRES PEREIRA, από την Πορτογαλία (Τοπική Αυτοδιοίκηση/Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα) και την Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, από την Αυστρία (Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση/Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα) να ετοιμάσουν και να υποβάλουν στο Κογκρέσο, ως

εισηγητές, την έκθεση για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα.

ε. Η αντιπροσωπεία του Κογκρέσου πραγματοποίησε δύο επισκέψεις παρακολούθησης στην Ελλάδα, στις 16 - 17 Σεπτεμβρίου 2014 (στην Αθήνα) και στις 18 - 20 Νοεμβρίου 2014 (στην Πάρο, την Νάξο, τον Λαγκαδά, την Θεσσαλονίκη και την Αθήνα). Κατά την διάρκεια των δύο αυτών επισκέψεων, η αντιπροσωπεία του Κογκρέσου συνάντησε εκπροσώπους των ενώσεων των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, δημάρχους, δημοτικούς και περιφερειακούς συμβούλους, υπουργούς, εκπροσώπους της κυβέρνησης, και άλλων θεσμικών οργάνων.

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

4. Το Κογκρέσο σημειώνει με ικανοποίηση:

α. την πρόοδο που επιτεύχθηκε στην Ελλάδα από την τελευταία Σύσταση του 2008, ιδίως με την θέσπιση της "Νέας Αρχιτεκτονικής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης" που αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για ένα πιο αποκεντρωμένο εδαφικό σύστημα, ειδικότερα όσον αφορά στο καθεστώς των νομαρχιών και των 13 διοικητικών περιφερειών που ήταν περιφερειακά τμήματα της κεντρικής κυβέρνησης.

β. την αύξηση των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, τη διαφάνεια και την αυξημένη ευθύνη των τοπικών αρχών.

γ. την θέσπιση ενός νέου συστήματος εποπτείας της νομιμότητας που περιορίζει τον ρόλο του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

δ. το γεγονός ότι ο εκ των προτέρων έλεγχος των τοπικών προϋπολογισμών έχει τεθεί ως πλήρως μεταβατικό μέτρο για την επίλυση ατελειών που έχουν αναγνωρισθεί στην διάρθρωση των τοπικών προϋπολογισμών.

ε. την συμμετοχή των ενώσεων δήμων και περιφερειών στην προετοιμασία της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη.

5. Το Κογκρέσο εκφράζει την ανησυχία του ότι:

α. κατά το χρόνο επικύρωσης του Χάρτη, τέθηκε διάταξη στον Ν.1850/1989 (Άρθρο 2) που περιόρισε το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

β. ο ρόλος και, τελικά, η ανάγκη για τις επτά νέες Αποκεντρωμένες Περιφερειακές Διοικήσεις είναι ασαφής όσον αφορά στις αρμοδιότητες και ευθύνες τους καθώς και στις αρμοδιότητες ανάμεσα σε αυτές και τις περιφέρειες και τους δήμους.

γ. οι τοπικές αρχές δεν έχουν την δυνατότητα να "ρυθμίσουν" τοπικές υποθέσεις, καθώς δεν έχουν θεσμική εκ του νόμου αρμοδιότητα.

δ. απουσιάζει μια θεσμοθετημένη διαδικασία διαβούλευσης ανάμεσα στο Κράτος, τις περιφέρειες και τους δήμους.

ε. δεν υπάρχουν επαρκείς οικονομικοί πόροι για την μεταφορά αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές, οι οποίες εξαρτώνται κυρίως από κρατικές χρηματοδοτήσεις.

ζ. η φορολογική αυτονομία των τοπικών αρχών είναι ασθενής.

η. δεν υπάρχει αποτελεσματική εφαρμογή στην πράξη του νέου συστήματος εποπτείας της νομιμότητας ενώ η υπερβολική γραφειοκρατία και οι χρονοβόρες διαδικασίες έχουν σαν αποτέλεσμα να μεταβάλουν τον έλεγχο νομιμότητας σε έλεγχο σκοπιμότητας.

θ. μολονότι υπάρχουν ειδικές διατάξεις για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους, δεν έχουν εφαρμοστεί στην πράξη. Επιπλέον, αυτές οι περιοχές θα μπορούσαν να ωφεληθούν από ένα ειδικό καθεστώς, ειδικότερα όσον αφορά στα οικονομικά τους.

ι. δεν υπάρχει ειδικό καθεστώς για τον Δήμο Αθηναίων ως πρωτεύουσας, ενώ επιπλέον δεν υπάρχει νομοθεσία για τους μητροπολιτικούς δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.

ια. δεν έχει εφαρμοστεί η νομοθεσία για τις μητροπολιτικές περιφέρειες, όσον αφορά θεσμικά όργανα, αρμοδιότητες, χρηματοδότηση και τη σχέση τους με το Κράτος.

6. Υπό το φως των ανωτέρω, το Κογκρέσο ζητά από την Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τις Ελληνικές Αρχές να λάβουν υπόψη τις ακόλουθες προτάσεις:

α. να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη στον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (περιφέρειες) με τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας (Άρθρο 2 του Ν.1850/1989).

β. να εξετάσουν τον ρόλο, τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες των επτά Αποκεντρωμένων Περιφερειακών Διοικήσεων, των περιφερειών και των δήμων και να επανεξετάσουν την αναγκαιότητα διατήρησης των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

γ. να αναθεωρήσουν την νομοθεσία ώστε να δοθούν καταστατικές - θεσμικές αρμοδιότητες στις τοπικές αρχές.

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

ε. να διασφαλίσουν επαρκείς απαραίτητους οικονομικούς πόρους για την μεταφορά αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές που θα μπορούν να ασκούν ελευθέρως στο πλαίσιο των εξουσιών τους.

στ. να διαφοροποιήσουν το σύστημα χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ανάπτυξη δομών μεγαλύτερης οικονομικής αυτονομίας μέσω της φορολόγηση των τοπικών εσόδων.

ζ. να ενισχύσουν την φορολογική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης, με σκοπό την διασφάλιση της βιωσιμότητας της οικονομικής τους κατάστασης.

η. να διασφαλίσουν κρατική εποπτεία (συμπεριλαμβανομένης και δημοσιονομικής εποπτείας) της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε αναλογία με την σημασία του δημοσίου συμφέροντος.

θ. να εφαρμόσουν επείγοντως στην πράξη τις υπάρχουσες διατάξεις για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους και να τους αναγνωρίσουν ένα ειδικό καθεστώς για τις περιοχές αυτές, ιδίως όσον αφορά στα οικονομικά τους.

ι. να αναγνωρίσουν ειδικό καθεστώς για τον Δήμο Αθηναίων ως πρωτεύουσας και να θεσπίσουν ειδικές διατάξεις για τους μητροπολιτικούς δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης τις οποίες να θέσουν σε εφαρμογή στην πράξη.

ια. να θέσουν σε εφαρμογή τις ήδη υφιστάμενες διατάξεις για τις Μητροπολιτικές Περιφέρειες.

ιβ. να εξετάσουν την αναθεώρηση συγκεκριμένων δηλώσεων-επιφυλάξεων που διατυπώθηκαν κατά το χρόνο της κύρωσης του Χάρτη. Για παράδειγμα, να ανακληθεί η επιφύλαξη που αφορά τα άρθρα 5 και 8 παρ. 2 του Χάρτη, τα οποία εφαρμόζονται de facto στην πράξη.

ιγ. να εξετάσουν την υπογραφή και κύρωση του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις τοπικών αρχών (CETS Αρ. 207).

7. Το Κογκρέσο καλεί την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να λάβει υπόψη την παρούσα σύσταση για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα, καθώς και το επεξηγηματικό υπόμνημα, στο πλαίσιο των δικών της διαδικασιών παρακολούθησης καθώς και στο πλαίσιο άλλων δράσεων που αφορούν στο συγκεκριμένο κράτος - μέλος.

*Μετάφραση από το πρωτότυπο*

**Χαμακιώτη Δέσποινα**

*Γραμματεία Εθν. Αντ/πείας Κογκρέσο ΣΤΕ*

*Διεθνείς Σχέσεις ΚΕΔΕ*