

ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Σχέδιο Σύστασης Κογκρέσου Συμβουλίου της Ευρώπης (CG(2025)49-17prov)

(συν-εισηγητές: JOONA Tanja, Φινλανδία και PARTYKA Katrien, Βέλγιο)

1. Το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης (στο εξής «Κογκρέσο») αναφέρεται:
 - α. στο άρθρο 2, παράγραφος 1.β του Χάρτη του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, που επισυνάπτεται στο Καταστατικό Ψήφισμα CM/Res(2020)1 και ορίζει ότι ένας από τους στόχους του Κογκρέσου είναι «να υποβάλλει προτάσεις στην Επιτροπή Υπουργών με σκοπό την προώθηση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας»
 - β. στο άρθρο 1, παράγραφος 3 του ανωτέρω Καταστατικού Ψηφίσματος CM/Res(2020)1, το οποίο προβλέπει ότι «Το Κογκρέσο συντάσσει σε τακτική βάση εκθέσεις ανά χώρα για την κατάσταση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας σε όλα τα κράτη μέλη και σε κράτη που έχουν υποβάλει αίτηση για ένταξη στο Συμβούλιο της Ευρώπης και διασφαλίζει την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης»
 - γ. στο Κεφάλαιο XVIII του Κανονισμού Διαδικασίας του Κογκρέσου για την οργάνωση των διαδικασιών παρακολούθησης
 - δ. στο πρόσφατο σχολιασμό του Κογκρέσου επί της επεξηγηματικής έκθεσης του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης που υιοθετήθηκε από το Καταστατικό Φόρουμ στις 7 Δεκεμβρίου 2020
 - ε. στους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) της Ατζέντας 2030 του ΟΗΕ, ειδικότερα στους Στόχους 11 για βιώσιμες πόλεις και κοινότητες και 16 για ειρήνη, δικαιοσύνη και ισχυρούς θεσμούς
 - στ. στις Κατευθυντήριες Γραμμές για τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, που υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή Υπουργών στις 27 Σεπτεμβρίου 2017
 - ζ. στη Σύσταση CM/Rec(2018)4 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με τη συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο, που υιοθετήθηκε στις 21 Μαρτίου 2018
 - η. στη Σύσταση CM/Rec(2019)3 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την εποπτεία των δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών, που υιοθετήθηκε στις 4 Απριλίου 2019
 - θ. στη Σύσταση 372 (2015) του Κογκρέσου για την «Παρακολούθηση της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα»

1. στο Επεξηγηματικό Υπόμνημα για την παρακολούθηση της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

2. Το Κογκρέσο επισημαίνει ότι:

α. Η Ελλάδα προσχώρησε στο Συμβούλιο της Ευρώπης στις 9 Αυγούστου 1949. Υπέγραψε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ETS No. 122, στο εξής «Χάρτης») στις 15 Οκτωβρίου 1985 και τον κύρωσε στις 6 Σεπτεμβρίου 1989. Σύμφωνα με το άρθρο 12.2 του Χάρτη, η Ελλάδα δήλωσε ότι δεν δεσμεύεται από τα άρθρα 5, 7.2, 8.2 και 10.2 του Χάρτη

β. Η Επιτροπή Παρακολούθησης της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του σεβασμού των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του Κράτους Δικαίου σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (στο εξής «Επιτροπή Παρακολούθησης») αποφάσισε να εξετάσει την κατάσταση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας στην Ελλάδα υπό το φως του Χάρτη. Ανέθεσε στους Tanja Joona (Φινλανδία, L, ILDG) και David Eray (Ελβετία, R, EPP/CCE) την προετοιμασία και υποβολή σχετικής έκθεσης στο Κογκρέσο. Μετά την παραίτηση του κ. Eray από τη θέση του εισηγητή για την περιφερειακή δημοκρατία, η Πρόεδρος διόρισε την Katrien Partyka (Βέλγιο, R, EPP/CCE) ως αντικαταστάτρια

γ. Η επίσκεψη παρακολούθησης πραγματοποιήθηκε σε δύο φάσεις, λόγω της ιδιαίτερης γεωγραφικής κατάστασης της χώρας, με στόχο την κάλυψη τόσο των νησιωτικών όσο και των ορεινών δήμων. Η πρώτη φάση διεξήχθη από 26 έως 28 Νοεμβρίου 2024 και η δεύτερη από 7 έως 9 Απριλίου 2025. Κατά την επίσκεψη, η αντιπροσωπεία του Κογκρέσου συναντήθηκε με εκπροσώπους διαφόρων θεσμών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Τα αναλυτικά προγράμματα επισυνάπτονται στο επεξηγηματικό υπόμνημα

δ. Οι εισηγητές ευχαριστούν τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ελλάδας στο Συμβούλιο της Ευρώπης και όλους όσους συμμετείχαν στις επισκέψεις.

3. Το Κογκρέσο σημειώνει με ικανοποίηση ότι στην Ελλάδα:

α. Η εφαρμογή του Χάρτη επεκτάθηκε στις Περιφέρειες με νόμο του 2018, σύμφωνα με προηγούμενες συστάσεις του Κογκρέσου

β. Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης έχει σημειώσει πρόοδο στον εκσυγχρονισμό του και στην προώθηση αξιών όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία και η αντικειμενικότητα

γ. Η εθνική κυβέρνηση σκοπεύει να προχωρήσει σε νομική μεταρρύθμιση του συστήματος, προς την κατεύθυνση των αρχών του Χάρτη, παρά τις δυσκολίες λόγω της οικονομικής κατάστασης και των μέτρων λιτότητας

δ. Ο θεσμικός διάλογος μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και τοπικών και περιφερειακών αρχών έχει βελτιωθεί

ε. Οι αρχές του Χάρτη προστατεύονται από κατάλληλους νομικούς μηχανισμούς, με σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επι του θέματος.

4. Το Κογκρέσο εκφράζει την ανησυχία του σε σχέση με τα εξής:

α. Η Ελλάδα παραμένει ιδιαίτερα συγκεντρωτική, ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση περιορίζεται από την ανάγκη έγκρισης ή γνωμοδότησης της κεντρικής διοίκησης για πολλά μέτρα, δράσεις και πρωτοβουλίες που αφορούν σε τοπικό επίπεδο

β. Οι τοπικές αρχές δεν διαθέτουν την εξουσία να εγκρίνουν δεσμευτικούς τοπικούς κανονισμούς, παρά μόνον σε περιορισμένες περιπτώσεις, γεγονός που μειώνει τη δυνατότητά τους να διαχειρίζονται ένα ουσιαστικό μερίδιο των υποθέσεων που υπόκεινται στην αρμοδιότητά τους

γ. Υπάρχει έλλειψη σαφήνειας στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ δήμων, περιφερειών, «αποκεντρωμένων διοικήσεων» και της κεντρικής διοίκησης

δ. Οι περισσότερες τοπικές και περιφερειακές αρχές αντιμετωπίζουν σοβαρές ελλείψεις προσωπικού, γεγονός που μειώνει την επιχειρησιακή τους ικανότητα και την αποτελεσματική διενέργεια των λειτουργιών τους

ε. Οι οικονομικοί πόροι των τοπικών και περιφερειακών αρχών δεν είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες και υπηρεσίες που καλούνται να προσφέρουν, ενώ τα ίδια έσοδα είναι περιορισμένα καθώς βασίζονται κυρίως σε κρατικές επιχορηγήσεις και μεταβιβάσεις

στ. Η δημοσιονομική αυτονομία των ΟΤΑ είναι πολύ αδύναμη λόγω περιορισμένων φορολογικών αρμοδιοτήτων, συμπεριλαμβανομένου ακόμη και του τουριστικού τομέα

ζ. Η ελεύθερη άσκηση των καθηκόντων των δημάρχων παρεμποδίζεται από εθνική ποινική νομοθεσία που επιτρέπει την εύκολη άσκηση διώξεων εναντίον τους, για οποιαδήποτε δυσλειτουργία της δημοτικής διοίκησης. Η αυξανόμενη συχνότητα τέτοιων προσαγωγών και η διάρκεια των σχετικών αναστολών από τα καθήκοντα επηρεάζουν την ικανότητα των δημάρχων να εκπληρώσουν αποτελεσματικά τις υποχρεώσεις στο πλαίσιο της θητείας τους

η. Το περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης παραμένει αδύναμο και στερείται αυτονομίας και πολιτικής προβολής.

5. Υπό το φως των ανωτέρω, το Κογκρέσο ζητά από την Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τις ελληνικές αρχές να:

α. ολοκληρώσουν τη σύνταξη της νέας νομοθεσίας για τους δήμους και τις περιφέρειες, ενισχύοντας την αποκέντρωση, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας·

β. χορηγήσουν στις τοπικές αρχές γενική κανονιστική αρμοδιότητα σχετικά με τα τοπικά ζητήματα ώστε να ενισχύσουν τη δυνατότητα ρύθμισης τοπικών υποθέσεων

γ. αποσαφηνίσουν την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ δήμων, περιφερειών, αποκεντρωμένων διοικήσεων και κεντρικής διοίκησης, ιδίως σε τομείς όπως η πολιτική προστασία, ο αστικός πολεοδομικός σχεδιασμός και οι κατασκευές

δ. ενισχύσουν τη δυνατότητα των τοπικών και περιφερειακών αρχών να προσλαμβάνουν επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό

ε. διασφαλίσουν ότι τα έσοδα των ΟΤΑ είναι ανάλογα με τις δαπάνες που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ενισχύοντας τη δημοσιονομική τους αυτονομία

στ. ενισχύσουν τις φορολογικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ και αναμορφώσουν το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, ώστε οι ΟΤΑ να διατηρούν σημαντικό μερίδιο από τους κρατικούς φόρους και τέλη που εφαρμόζονται στον τουρισμό καθώς και στις σχετιζόμενες με αυτόν δραστηριότητες, με τοπική διάσταση

ζ. αναθεωρήσουν την υφιστάμενη ποινική νομοθεσία που αφορά στη δίωξη δημάρχων ώστε η εφαρμογή της να μην υπονομεύει δυσανάλογα τη δυνατότητα άσκησης των καθηκόντων τους

η. αυξήσουν την αυτονομία της περιφερειακής διακυβέρνησης σύμφωνα με τον Χάρτη

θ. επικυρώσουν τα μη κυρωμένα άρθρα 5, 7.2 και 10.2 του Χάρτη, αφού ήδη εφαρμόζονται στην πράξη

ι. υπογράψουν και επικυρώσουν το Πρόσθετο Πρωτόκολλο στον Χάρτη για το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (CETS No. 207).

6. Το Κογκρέσο καλεί την Επιτροπή Υπουργών και τη Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης να λάβουν υπόψη την παρούσα σύσταση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και το συνοδευτικό επεξηγηματικό υπόμνημα, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων τους, που αφορούν στο εν λόγω κράτος μέλος.

Μετάφραση από το πρωτότυπο

Χαμακιώτη Δέσποινα
Γραμ. Εθν. Αντιπείας Κογκρέσο ΣτΕ
ΚΕΔΕ