

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΧΑΡΤΗ (Μάρτιος 2006)

Συγγραφέας: ΜΑΡΙΝΑ ΜΠΟΥΖΗ

1. Εισαγωγή

Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης υπογράφηκε από τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1961^[1], με σκοπό να προστατευτούν τα κοινωνικά δικαιώματα, που δεν περιλαμβάνονταν στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (εφεξής: ΕΣΔΑ). Αποτελεί το συμβατικό αλλά χαλαρό βραχίονα του Συμβουλίου της Ευρώπης στα κοινωνικά δικαιώματα^[2], κυρίως λόγω της γενικής διατύπωσης των άρθρων του.

Το αρχικό κείμενο του 1961^[3] ανανεώθηκε με το πρόσθετο πρωτόκολλο του 1988, το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1991 και το πρωτόκολλο του 1995. Με το τελευταίο εμπλουτίστηκε ο μηχανισμός ελέγχου για την εφαρμογή του Χάρτη, καθώς καθιερώθηκε το δικαίωμα της συλλογικής αναφοράς σε περίπτωση παραβίασής του Χάρτη από συμβαλλόμενο κράτος^[4].

Από το 1991 έως το 1996 καταβλήθηκαν προσπάθειες για την «αναθεώρησή» του, προκειμένου να εκσυγχρονιστεί. Καθοριστικό ρόλο σε αυτή την προσπάθεια διαδραμάτισε η μελλοντική προσχώρηση νέων κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση^[5]. Ο αναθεωρημένος Χάρτης περιέχει περισσότερα δικαιώματα (31) από το Χάρτη του Τορίνο (19 στο αρχικό κείμενο, τα οποία αυξήθηκαν σε 23 με το πρωτόκολλο του 1988) και επιφέρει επουσιώδεις μάλλον αλλαγές στα ήδη κατοχυρωμένα δικαιώματα^[6]. Η προσπάθεια αυτή είχε ως συνέπεια την επικαιροποίησή του και του τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής. Το νέο κείμενο δεν έχει όμως υπογραφεί από τα περισσότερα κράτη, ανάμεσα στα οποία και η Ελλάδα.

2. Η σχέση του Χάρτη με την ΕΣΔΑ και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης αποτελεί ουσιαστικά το συμπλήρωμα της ΕΣΔΑ για την πιο ολοκληρωμένη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα δύο κείμενα επικαλύπτονται σε ορισμένα σημεία. Έτσι, η απαγόρευση της υποχρεωτικής εργασίας, το δικαίωμα συνένωσης και η αρχή της μη διάκρισης προστατεύονται και από την ΕΣΔΑ και από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη.

Ο Χάρτης του Τορίνο θεωρείται ανεπαρκής[7]. Επίσης, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώθηκε με μεγάλη καθυστέρηση «υστέρηση στην εγχάραξη της κοινωνικής αρχής στο οικοδόμημά της»[8]. Το κενό αυτό προσπάθησε να καλύψει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[9]. Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης προς το παρόν αποτελεί το μόνο κείμενο που κατοχυρώνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα κοινωνικά δικαιώματα επειδή ο «Χάρτης» δεν έχει ακόμη δεσμευτική ισχύ. Η μη υπογραφή της αναθεώρησής του Χάρτη του Τορίνο από πολλές χώρες, δυσχεραίνει την προστασία τους. Αντίθετα, ο αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης είναι ένα κείμενο, το οποίο μετά το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποτελεί το πιο πρόσφατο και επαρκές εργαλείο για την προάσπισή τους[10].

3. Δομή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη

Στο Κεφάλαιο I του Χάρτη κατοχυρώνονται κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία μπορούν να χωριστούν σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη περιλαμβάνει τα δικαιώματα των εργαζομένων και ιδίως των μισθωτών, η δεύτερη τα σχετικά με την κοινωνική συνοχή και η τρίτη τα δικαιώματα των εργαζόμενων μεταναστών. Τόσο ο Χάρτης του Τορίνο όσο και ο αναθεωρημένος Χάρτης καθιερώνουν ένα «σκληρό πυρήνα δικαιωμάτων»[11], που αποτελείται από όσα δικαιώματα έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα[12]. Ο Χάρτης του Τορίνο χαρακτηρίζεται για τη συστηματική δομή και συνοχή του, η οποία πά

ντως σχετικοποιήθηκε στον αναθεωρημένο Χάρτη[13] με την προσθήκη νέων

άρθρων[14].

Η προστασία των δικαιωμάτων ολοκληρώνεται με το σύστημα ελέγχου για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. Αρχικά, αυτός στηρίζονταν στις εκθέσεις που υπέβαλαν τα κράτη στην Επιτροπή των Εμπειρογνομώνων. Με το πρωτόκολλο του 1995 αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά το δικαίωμα συλλογικής αναφοράς,[15] γιατί η αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης προστασίας είχε αμφισβητηθεί. Η καθιέρωσή της είναι δυνατόν να δώσει νέα ώθηση και να συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή του. Καθοριστικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση διαδραματίζει η Επιτροπή των Εμπειρογνομώνων.

4. Η Επιτροπή των Εμπειρογνομώνων

Η Επιτροπή των Εμπειρογνομώνων προβλέπεται από το άρθρο 25 του Χάρτη και αποτελείται από εννέα ειδικούς με αναγνωρισμένη επιστημονική κατάρτιση σε εθνικά και διεθνή κοινωνικά θέματα. Η θητεία των μελών της είναι εξαετής και μπορεί να ανανεωθεί μία φορά. Μέχρι τη ψήφιση του πρωτοκόλλου του 1991 οι αρμοδιότητές της ήταν αμφιλεγόμενες, καθώς παρέμβαιναν στο έργο της η Υποεπιτροπή της Κυβερνητικής Κοινωνικής Επιτροπής, η Συμβουλευτική Συνέλευση και η Επιτροπή των Υπουργών. Μετά το 1991 διασαφηνίστηκε πάντως ο ρόλος της. Η Επιτροπή είναι έτσι η μόνη αρμόδια για τη διαπίστωση των παραβάσεων του Χάρτη. Μετά από αυτό το στάδιο ελέγχου, η Υποεπιτροπή της Κυβερνητικής Κοινωνικής Επιτροπής συλλέγει στοιχεία οικονομικού και κοινωνικού περιεχομένου και συντάσσει, τις περισσότερες φορές, έκθεση. Η έκθεση επισυνάπτεται στην απόφαση της Επιτροπής και υποβάλλεται στην Επιτροπή των Υπουργών, η οποία απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις.

5. Συλλογική αναφορά του Ιδρύματος Μαραγκοπούλου

Το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου, με βάση πρωτόκολλο του 1995 κατέθεσε συλλογική αναφορά ενώπιον της Επιτροπής των Εμπειρογνομόνων, καταγγέλλοντας ότι η Ελλάδα παραβίασε τα άρθρα 2 παρ. 4, 3 παρ. 1 και 2 και 11 του Χάρτη του Τορίνο. Η συλλογική αναφορά του Ιδρύματος είναι η πρώτη που στρέφεται κατά της Ελλάδος[16]. Σύμφωνα με τις απόψεις του το ελληνικό κράτος δεν προστατεύει το περιβάλλον και δεν περιορίζει τους απτούς κινδύνους που ελλοχεύουν για τους κατοίκους και για τους λιγνιτωρύχους στις περιοχές που γίνεται εξόρυξη λιγνίτη από τη ΔΕΗ.[17]

Στο πλαίσιο της εξέτασης της συλλογικής αναφοράς, η Επιτροπή ζήτησε τις απόψεις της ελληνικής κυβέρνησης, η οποία προέβαλε τρεις ενστάσεις. Η πρώτη αφορούσε την ικανότητα του Ιδρύματος να υποβάλλει συλλογική αναφορά, η δεύτερη την έλλειψη ευθύνης του ελληνικού κράτους για πράξεις ή παραλείψεις της ΔΕΗ και η τρίτη την αρμοδιότητα *ratione temporis* της Επιτροπής. Η Επιτροπή απάντησε σε αυτές, έκανε παραδεκτή τη συλλογική αναφορά και προχωρεί ήδη στη κατ' ουσίαν εξέταση της υπόθεσης. Ενδιαφέρον παρουσιάζει λοιπόν η συνοπτική παρουσίαση των άρθρων 2 παρ. 4, 3 παρ. 1, 2 και 11.

Το άρθρο 2 παρ. 4 προβλέπει, μεταξύ των άλλων, ότι τα κράτη οφείλουν: «Να εξασφαλίσουν στους εργαζόμενους που απασχολούνται σε ορισμένες επικίνδυνες ή ανθυγιεινές εργασίες είτε μείωση της διάρκειας της εργασίας είτε συμπληρωματική άδεια με αποδοχές». Σύμφωνα με την Επιτροπή[18] η χρήση της λέξης ορισμένες προσδίδει στα συμβαλλόμενα κράτη ένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, προκειμένου να καθορίσουν τα προστατευτέα επαγγέλματα. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι έχουν τη δυνατότητα να μην συμπεριλάβουν όσα είναι προφανώς επικίνδυνα ή ανθυγιεινά[19].

Στο άρθρο 3 παρ. 1 και 2 προβλέπεται η έκδοση κανονισμών ασφαλείας και ο καθορισμός μέτρων ελέγχου για την εφαρμογή τους, προκειμένου να επιτευχθούν ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας. Η Επιτροπή των Εμπειρογνομόνων[20] επισημαίνει ότι οι κανονισμοί πρέπει να μην έχουν ουσιώδη κενά και να εφαρμόζονται σε τομείς όπως, η κατασκευαστική βιομηχανία, τα ορυχεία, το εμπόριο και οι μεταφορές. Χαρακτηριστικό επίσης είναι ότι απαιτεί τη συνεχή

ανανέωση των κανονισμών εργασίας, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις τεχνολογικές εξελίξεις και να προστατεύουν αποτελεσματικά τους εργαζόμενους.

Με το άρθρο 11 προστατεύεται το δικαίωμα της υγείας[21]. Η ευρύτητα στη διατύπωσή του έχει ως αποτέλεσμα να καλύπτει πολλές πτυχές. Χαρακτηριστικό είναι ότι η διάταξη αυτή έχει χρησιμοποιηθεί από την Επιτροπή και σε ζητήματα που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος, όπως είναι η μόλυνση του αέρα και των υδάτων και η προστασία από την ηχορύπανση.

6. Το δικαίωμα στο περιβάλλον

Η μη ύπαρξη αυτοτελούς άρθρου για την προστασία του περιβάλλοντος καλύπτεται από τη «νομολογία» της επιτροπής, τουλάχιστον στις περιπτώσεις που η μόλυνση του περιβάλλοντος επιδρά αρνητικά στην υγεία του ανθρώπου. Αξίζει να σημειωθεί ότι και η νομολογία του ΕΔΑΔ με μια σειρά από αποφάσεις του αντιμετωπίζει ευνοϊκά τα περιβαλλοντικά ζητήματα[22], που αναφέρονται κατά την εξέταση των ατομικών προσφυγών.

Η διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 11 από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων και η πρόσφατη νομολογία του ΕΔΑΔ καταδεικνύουν ότι το δικαίωμα στο περιβάλλον, αν και δεν είναι κατοχυρωμένο ούτε στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη ούτε στην ΕΣΔΑ, προστατεύεται μέσω άλλων δικαιωμάτων. Ενδεικτική αυτής της τάσης είναι και η άποψη της ισχυρής μειοψηφίας των πέντε δικαστών του ΕΔΑΔ στην υπόθεση Hatton και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου (8 Ιουλίου 2003)[23]. Σύμφωνα με τη μειοψηφία «η στενή σχέση μεταξύ της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και της επείγουσας ανάγκης για αποκατάσταση του περιβάλλοντος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η υγεία είναι η πιο βασική ανθρώπινη ανάγκη. Το δικαίωμα στο περιβάλλον κατοχυρώνεται πάντως στο άρθρο 37 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος δεν έχει ακόμα νομική ισχύ. Η κατοχύρωσή του και σε άλλα διεθνή κείμενα καταδεικνύει ότι τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδιώκουν ένα υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και προσβλέπουν η Ένωση να αναπτύξει

δραστηριότητες προς αυτή τη κατεύθυνση. Επίσης, όπως αποδεικνύεται και από το πρωτόκολλο του Κιότο, το πρόβλημα της μόλυνσης είναι υπερεθνικό. Κατά συνέπεια, καθίσταται αντικείμενο του διεθνούς δικαίου και ιδίως των διεθνών δικαστηρίων».

7. Συμπέρασμα

Η συμβολή της Επιτροπής των Εμπειρογνομόνων και του ΕΔΑΔ στην προστασία του περιβάλλοντος σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποκτά νέα δυναμική. Το ΕΔΑΔ έχει αποδεχθεί^[24] την έμμεση κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον. Άλλωστε, όπως έχει επισημάνει^[25], η Σύμβαση είναι ζωντανό κείμενο που πρέπει να ερμηνεύεται μέσα από τις σημερινές συνθήκες. Η Επιτροπή, ακολουθώντας την ίδια στάση, επιδεικνύει ιδιαίτερη ευαισθησία σε περιβαλλοντικά θέματα. Παράλληλα, το δικαίωμα στο περιβάλλον δεν αντιμετωπίζεται πλέον μόνο ως προαπαιτούμενο της προστασίας άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά ως αυθύπαρκτο δικαίωμα. Η μη ρητή αναφορά του δεν αποκλείει λοιπόν την προστασία του μέσω της διασταλτικής ερμηνείας άλλων άρθρων της ΕΣΔΑ και του Χάρτη του Τορίνο.

^[1] Η χώρα μας τον υπέγραψε στις 18.10.1961 και τον επικύρωσε στις 6.06.1984 με το νόμο 1426/1984.

^[2] Εμ. Ρούκουνας, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Αθήνα 1995, σ. 204.

^[3] Ονομάζεται και Χάρτης του Τορίνο.

^[4] Πηγή έμπνευσης ήταν η ατομική προσφυγή ενώπιον του ΕΔΑΔ.

^[5] Fr. Vandamme, Les droits Protégés par la Charte Sociale. Contenu et portée, στο έργο: La Charte Sociale, Ed. J. – Fr. Akandi- Kombé, St. Leclerc, σ. 12.

^[6] Suz. Grevisse, La Charte Sociale: Rapport Introductif, όπ. π. (σημ. 5) σ. 4.

[7] Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 17.

[8] Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Αθήνα 2001, σ. 11.

[9] Κυρίως στο κεφάλαιο ισότητα και στην ενότητα για την αλληλεγγύη.

[10] Fr. Vandamme, όπ. π. (σημ. 5) σ. 11.

[11] Suz. Grevisse, όπ. π. (σημ. 6) σ. 5.

[12] Τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει όταν επικυρώσουν τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη να δεχτούν την εφαρμογή της πλειονότητας των άρθρων του σκληρού πυρήνα (5 στα 7 του χάρτη του Τορίνο και 6 στα 9 του αναθεωρημένου Χάρτη). Ο σκληρός πυρήνας περιλαμβάνει τα πιο σημαντικά κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία εντάσσονται και στα πλαίσια χάραξης κοινωνικής πολιτικής, όπως είναι το δικαίωμα στην εργασία, στην κοινωνική ασφάλιση και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, την προστασία της παιδικής ηλικίας κ.ά.

[13] Suz. Grevisse, όπ. π. (σημ. 6) σ. 5.

[14] Δικαιώματα των παιδιών και των εφήβων στην εργασία και, εκτός αυτής, ισότητα στην εργασία χωρίς διακρίσεις, που στηρίζονται στο φύλλο του εργαζόμενου.

[15] Οι διεθνείς οργανισμοί εργοδοτών και εργαζομένων και οι διεθνείς ΜΚΟ μπορούν να υποβάλλουν συλλογική αναφορά για κάθε συμβαλλόμενο κράτος που έχει υπογράψει το πρωτόκολλο του 1995. Οι εθνικές εργοδοτικές οργανώσεις, τα συνδικάτα και οι εθνικές ΜΚΟ έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν συλλογική αναφορά μόνο κατά του κράτους στο οποίο αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους.

[16] Γ. Παπαδημητρίου, Λιγνιτικοί σταθμοί. Η ώρα της αλήθειας, Νοέμβριος 2005, <https://www.nomosphysis.org>.

[17] Comité Européen des droits sociaux, Réclamation n. 30/2005, σ. 3.

[18] David Harris, John Darcy, The European Social Charter, σ. 65.

[19] Όπ.π. (σημ. 18), σ. 65.

[20] Όπ.π. (σημ. 18), σ. 71.

[21] Απ. Παπακωνσταντίνου, Το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία. Συνταγματική Θεμελίωση, Αθήνα 2005, σ. 23-24.

[22] Λ.-Αλ. Σισιλιάνος, Η προστασία του περιβάλλοντος και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Απρίλιος 1996, <https://www.nomosphysis.org.gr>.

[23] www.coe.int.

[24] Κυρ. Παπανικολάου, Προστατεύοντας το περιβάλλον μέσα από την κατοικία, Φεβρουάριος 2006, <https://nomosphysis.org.gr>.

[25] Λ. - Αλ. Σισιλιάνος, όπ.π. (σημ. 22)