

Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ (Νοέμβριος 2006)

Συγγραφέας: ΧΡΥΣΑ ΧΑΤΖΗ

Ο ιδρυτικός νόμος του Συνηγόρου του Πολίτη, ν. 2477/1997, εισάγοντας και στην ελληνική έννομη τάξη το θεσμό του Ombudsman, μιας ανεξάρτητης αρχής που διαμεσολαβεί προς τη δημόσια διοίκηση για την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών και τη διαφύλαξη της νομιμότητας, του προσέδωσε μια γενική αρμοδιότητα που περιλαμβάνει κάθε τομέα άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας. Μόνη εξαίρεση αποτελούν τα θέματα εθνικής ασφάλειας, εξωτερικών σχέσεων της χώρας και πολιτικής διαχείρισης.

Το μόνο πεδίο που ο νομοθέτης του 1997 μνημονεύει ειδικά είναι το περιβάλλον: το παραδεκτό των αναφορών προς το Συνήγορο οριοθετείται κατά τρόπο, ώστε η διαμεσολάβησή του να μην απολήγει σε προσβολή δικαιωμάτων τρίτων, εκτός από περιπτώσεις προφανούς παρανομίας και βλάβης του περιβάλλοντος. Το περιβάλλον συνεπώς προοιωνίζεται ως προνομιακό πεδίο παρέμβασης για το νέο θεσμό, και η προστασία του και κατά το ν. 2477/1997 (ήδη 3094/2003) υπερτερεί των έννομων συμφερόντων ιδιωτών. Η προσδοκία του νομοθέτη φαίνεται να δικαιώνεται στην πράξη, τουλάχιστον από τα αριθμητικά στοιχεία των αναφορών που δέχεται η ανεξάρτητη αρχή, η οποία καλείται από τους πολίτες να παρέμβει σε περισσότερες από δύο χιλιάδες υποθέσεις ετησίως (ποσοστό άνω του 1/5 του συνόλου των αναφορών) που άπτονται, αμέσως ή εμμέσως, του οικιστικού, πολιτιστικού ή φυσικού περιβάλλοντος.

Η ενεργοποίηση της παρέμβασης της ανεξάρτητης αρχής γίνεται με έγγραφη αναφορά από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, συμπεριλαμβανομένων των απλών ενώσεων προσώπων, η οποία μπορεί να υποβληθεί καθημερινά στα γραφεία μας (Χατζηγιάννη Μέξη 5, Αθήνα 115 28, ώρες 8.30 π.μ.-2 μ.μ.) και ταχυδρομικώς, τηλεομοιοτυπικώς (fax) στον αριθμό 210-7292129 ή με διαβίβαση από τα ΚΕΠ. Ο υποβάλλων την αναφορά λαμβάνει μια πρώτη επιστολή με το όνομα και το τηλέφωνο του ειδικού επιστήμονα της Αρχής που χειρίζεται την υπόθεσή του και στη συνέχεια

ενημερώνεται εγγράφως για τις προφορικές και έγγραφες ενέργειές του προς τους εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς, οι οποίοι υπέχουν υποχρέωση συνεργασίας με το Συνήγορο του Πολίτη. Η υποχρέωση αυτή διασφαλίζεται με την επαπειλή από το νόμο πειθαρχικών και ποινικών κυρώσεων. Ωστόσο, η όλη σύλληψη του αυτού θεσμού, που απολαμβάνει πλέον συνταγματικής κατοχύρωσης μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 (άρθρο 110Α), στηρίζεται στην έλλειψη κυρώσεων και γενικότερα δύναμης καταναγκασμού των αποφάσεων του Συνηγόρου και στοχεύει στη δια της πειθούς και διαμεσολάβησης αλλαγή της στάσης των φορέων δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, τα όργανα της δημόσιας διοίκησης δέχονται τις εισηγήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε πολύ μεγάλο βαθμό, εάν δεν μπορούν να αιτιολογήσουν θεμελιωμένα την απόκλιση από αυτές.

Επομένως η μεγαλύτερη συμβολή από την επτάχρονη έως τώρα λειτουργία αυτής της ανεξάρτητης αρχής στο κράτος δικαίου, θα μπορούσε να θεωρηθεί όχι η επίλυση μεμονωμένων περιπτώσεων -που είναι πάρα πολλές-, όπου ο πολίτης δεν εισακουόταν από το κράτος, αλλά η εμπέδωση της διαφάνειας, της προσήκουσας αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και ενεργειών και της υποχρέωσης σεβασμού της νομιμότητας, αναπόσπαστο τμήμα της οποίας αποτελούν τα επιμέρους δικαιώματα και οι αρχές χρηστής διοίκησης, κατευθύνσεις πλέον που διαπαιδαγωγείται να ακολουθεί μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα κάθε φορέας δημόσιας εξουσίας. Από την άποψη αυτή, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί ένα θεσμικό μόρφωμα που δρα στο χώρο μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και του κράτους και η δράση του εξ ορισμού ενδυναμώνει την κοινωνία των πολιτών. Ίσως αυτό αποτελεί και το κλειδί της έως τώρα επιτυχίας του.

Η λειτουργία της Ανεξάρτητης αυτής Αρχής συνέπεσε με την πρώτη ουσιαστικά εφαρμογή του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999). Ο αριθμός των σχετικών υποθέσεων διαχρονικά του Συνηγόρου του Πολίτη μαρτυρεί ότι στη συνείδηση των πολιτών η Αρχή συνιστά τη βασικότερη θεσμική εγγύηση του δικαιώματος αναφοράς και δη του δικαιώματος πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα. Στο χώρο της περιβαλλοντικής πληροφορίας, και δεδομένης της καθυστερημένης ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2003/4/EK, ο Συνήγορος του Πολίτη επιχειρεί να πείσει για τα αυτονόητα, λ.χ. το Δήμο Ιεράπετρας ότι η πρόσβαση μεμονωμένων δημοτών ή απλής ενώσεως δημοτών στα στοιχεία μετρήσεων της Δημοτικής Εταιρείας Ύδρευσης και Αποχέτευσης επιβάλλεται από τις γενικές διατάξεις πρόσβασης σε

δημόσια έγγραφα (υπόθεση 9527/2005), ακόμη κι εάν δεν υπήρχε η Σύμβαση του Άαρχους και η προγενέστερη κοινοτική Οδηγία 90/313/ΕΟΚ (Εγκύκλιος ΥΠΕΧΩΔΕ 157473/20-5-2005^[1]). Ο Συνήγορος επεσήμανε την άμεση εφαρμογή της Οδηγίας 2003/4/ΕΚ ως προς το έννομο συμφέρον όλων και ως προς τη εξειδίκευση του πεδίου της περιβαλλοντικής πληροφορίας.

Η δυσπιστία πολλών φορέων δημόσια εξουσίας να επιτρέψουν πρόσβαση σε δημόσια στοιχεία δεν είναι ωστόσο τυχαία. Στο πεδίο του περιβάλλοντος, η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη αποκαλύπτει πράγματι μεγάλο πεδίο αποκλίσεων από την κοινοτική και εσωτερική νομοθεσία.

Η απόκλιση του ΑΗΣ ΔΕΗ Αγ. Δημητρίου Ν. Κοζάνης από τα ισχύοντα όρια εκπεμπόμενων ρύπων και τις Βέλτιστες Διαθέσιμες Τεχνικές των κοινοτικών οδηγιών για τα όρια ρύπων βιομηχανικών μονάδων και για τις μεγάλες μονάδες καύσης (1996/61/ΕΟΚ και 2001/80/ΕΚ) αποτελεί κλασικό παράδειγμα μη εφαρμογής της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας (υποθέσεις 6536, 6537/2004).

Είναι χαρακτηριστικό πάντως ότι οι αναφορές για θέματα ρύπανσης και έλλειψης αδειοδότησης από σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και λιγνιτορυχεία ενεργοποιούν τις τοπικές κοινωνίες και υποβάλλονται στο Συνήγορο από διάφορους πολίτες, συλλόγους τοπικούς αλλά και Δημάρχους ως εκπροσώπους των δημοτών τους.

Μια, έστω σχηματική, εικόνα της ενεργοποίησης του μηχανισμού έρευνας της Ανεξάρτητης Αρχής αποκαλύπτει ότι:

Τοπικά σωματεία και ενώσεις πολιτών καταγγέλλουν συχνά επιχώσεις και αυθαίρετες κατασκευές σε ρέματα και λίμνες και γενικότερα ζητήματα απτής ρύπανσης (λ.χ. υπέρβαση ορίων θορύβου στον κρατικό αερολιμένα Ηρακλείου (ΚΑΗΚ), που κατέληξε σε διαπίστωση ευρύτερων προβλημάτων, ήτοι ρύπανση και του θαλάσσιου περιβάλλοντος από τα αστικά λύματα του ΚΑΗΚ, έλλειψη συστημάτων ηλεκτρονικής παρακολούθησης της υπέρβασης ορίων θορύβου σε όλα σχεδόν τα αεροδρόμια της χώρα (υπόθεση 5207/2005). Το αντίθετο συμβαίνει με μεμονωμένες αυθαιρεσίες κατασκευής ή ρύπανσης, όπου προσφεύγων είναι ο γείτονας. Πέραν της νομικής εξήγησης που εδράζεται στην ύπαρξη άμεσου έννομου συμφέροντος στο πρόσωπο του γείτονα, μια κοινωνιολογική προσέγγιση θα μπορούσε ενδεχομένως να ανιχνεύσει και ενδιαφέρουσες τάσεις για τα ήθη στο επίπεδο των μικρών οικιστικών συνόλων. Εντύπωση πάντως προκαλεί ότι μεμονωμένοι περίοικοι και όχι σύλλογοι είναι αυτοί

που καταγγέλλουν τη λειτουργία κέντρων διασκέδασης (θέματα αυθαίρετης πολεοδομικής επέκτασης, ηχορύπανσης, κατάληψης αιγιαλού). Παρά τα σοβαρά προβλήματα υποβάθμισης της ποιότητας ζωής των πολιτών στο δομημένο περιβάλλον, οι σχετικές αναφορές στην Ανεξάρτητη Αρχή αποκαλύπτουν ότι η προάσπιση του οικιστικού περιβάλλοντος ανάγεται συνήθως σε υπόθεση ατομικής ή ιδιοκτησιακής διεκδίκησης και η ποιότητα ζωής στο εις μικρόν περιβάλλον του ατόμου-ιδιοκτήτη. Μεγάλα ζητήματα προσβολής και υποβάθμισης φυσικών οικοσυστημάτων περιέρχονται στο Συνήγορο του Πολίτη συνήθως από οικολογικές οργανώσεις πολύ πιο οργανωμένες από επιμέρους τοπικούς συλλόγους και με ευρύτερη απήχηση στον ελλαδικό χώρο και δυνατότητα πρόσβασης στα ΜΜΕ. Εδώ η παρέμβασή μας στηρίζεται στην ουσιαστική συνεργασία με τις οικολογικές οργανώσεις και στη συνδιαμόρφωση στρατηγικής, η οποία παρέχει και μεγαλύτερα εχέγγυα αποτελεσματικής προώθησης των ζητημάτων, αν όχι επίλυσης (όπως συνέβη στην υπόθεση παράνομων αεροψεκασμών στην Κέρκυρα, υπόθεση 11327/99) πάντως ενεργοποίησης των μηχανισμών της διοίκησης προς την κατεύθυνση της αποκατάστασης της νομιμότητας (εγκατάσταση αιολικού πάρκου στη Φλώρινα σε περιοχή εφαπτόμενη με περιοχή Natura, όπου η παρέμβαση του Συνηγόρου αποσκοπούσε στην εξέταση της εγκατάστασης από την πλευρά ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης με συγκριτικά στοιχεία (υπόθεση 9557/2005) .

Ως μοχλός παρέμβασης για το συντονισμό και την ενεργοποίηση της διοίκησης για την προστασία της νομιμότητας ο Συνήγορος του Πολίτη βρίσκεται ενώπιον δύο βασικών προβλημάτων, τα οποία δεν σταματά να αναδεικνύει και με τις παρεμβάσεις του να απονομιμοποιεί: τη γενικευμένη ανομία και την ελλιπή ευαισθητοποίηση για θέματα περιβάλλοντος.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα ανομίας αποτελεί το γενικευμένο πρόβλημα αυθαιρέτων κατασκευών. Ο Συνήγορος βάσει σωρείας αναφορών παρατηρεί ότι χρειάζεται αναβάθμιση της οργάνωσης, των διαδικασιών και των ρυθμίσεων ελέγχου αυθαιρέτων κατασκευών αλλά και αυστηρότερη εφαρμογή του νόμου προς κατεδάφιση αυθαιρέτων, για την υλοποίηση της οποίας, απουσιάζει συχνά, κατά την εμπειρία της Αρχής, η πολιτική βούληση από πλευράς των αρμοδίων οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών. Επίσης, η περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση τόσο των πολιτών όσο και των φορέων δημόσιας εξουσίας δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκώς αναπτυγμένη. Η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης του ν. 1650/86 διαπιστώνεται στην ετήσια έκθεση της Αρχής το 2005 ότι δεν τηρείται ακόμη και από φορείς της κεντρικής διοίκησης, ενώ η στρεβλή αντίληψη περί περιβαλλοντικών προϋποθέσεων ως εμποδίων στην οικονομική ανάπτυξη συνεχίζει να επιβιώνει. Πάγια θέση του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί ότι, όπως επιβάλλεται από τη συνταγματική αρχή της αειφορίας, η μέριμνα για το περιβάλλον πρέπει να αποτελέσει οριζόντια πολιτική κάθε διοικητικής δράσης.

Για την ευαισθητοποίηση όλων, με τη συνεργασία των ενώσεων και των ΜΚΟ, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αναλάβει σημαντικές παρεμβάσεις, κορύφωση των οποίων αποτελούν τα ειδικά θέματα που αναδεικνύει στην ετήσια έκθεσή του την οποία υποβάλλει κάθε Μάρτιο στη Βουλή των Ελλήνων.

· Το 2004 ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, μεταξύ άλλων, ανέδειξε τις πολλαπλές ελλείψεις των έργων υποδομής, όπως είναι τα συστήματα ελέγχου του πόσιμου νερού, τα δίκτυα αποχέτευσης και οι χώροι υγειονομικής ταφής απορριμμάτων, αντικείμενα που σειρά αναφορών διατηρεί στην επικαιρότητα.

· Το 2005 η αντίστοιχη ενότητα επικεντρώθηκε στη διαχείριση των κοινοχρήστων χώρων από τους ΟΤΑ, θέμα επίκαιρο, ακριβώς λόγω της ανάγκης ευαισθητοποίησης των δημοτικών αρχόντων όχι μόνο στην προϊούσα υποβάθμιση των πνευμόνων πρασίνου στις πόλεις αλλά και σε περιπτώσεις που αναιρείται η ίδια η κοινή χρήση των χώρων αυτών, όπως στα συχνά φαινόμενα καταλήψεων, ακόμη και προς επιβάρυνση αρχαιολογικού χώρου ή αιγιαλού και με παράνομες κατασκευές, για τις οποίες η ανοχή ισοδυναμεί με συνέργεια.

· Επίσης το 2005 ο Συνήγορος ανέδειξε την αναγκαία σφαιρική προστασία των οικοσυστημάτων και την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στον αναπτυξιακό προγραμματισμό της διοίκησης, έχοντας επανειλημμένα επισημάνει στους αρμόδιους φορείς την ανάγκη σαφούς οριοθέτησης των προστατευμένων περιοχών, αλλά και της εκπόνησης σχεδίων διαχείρισης, που θα καθορίσουν τις επιτρεπόμενες χρήσεις και δραστηριότητες κ.ά.

Η συσσωρευμένη εμπειρία των επτά χρόνων λειτουργίας της Αρχής, προσδίδει πλέον μια δυναμική τόσο ως προς τον τρόπο χειρισμού των ατομικών υποθέσεων των πολιτών όσο και ως προς τις δυνατότητες συστηματικών παρεμβάσεων για την ευαισθητοποίηση και το συντονισμό σε θέματα περιβαλλοντικής προστασίας.

Οι πρωτοβουλίες του Συνηγόρου του Πολίτη για ανάδειξη συστημικών φαινομένων παρανομίας και κακοδιοίκησης σε ειδικές εκθέσεις (ειδική έκθεση για τους σταθμούς βάσης κινητής τηλεφωνίας (2003), ειδική έκθεση για τις δεσμεύσεις ιδιοκτησίας (2005), βλ. www.synigoros.gr) μπορούν να αναδείξουν ιδιαίτερες πτυχές ελλιπούς προστασίας του περιβάλλοντος και να αποτελέσουν, λόγω της

συστηματοποίησης των προτάσεων αλλά και της ευρύτερης δημοσιοποίησής τους, ένα σημαντικό μοχλό αλλαγής στη στάση των εχόντων νομοθετική πρωτοβουλία αλλά και όσων ασκούν αποφασιστική εξουσία στις διάφορες βαθμίδες διοίκησης της κεντρικής, περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ξαναγυρνώντας στο ερώτημα τι καθιστά επιτυχημένο το έργο μας ως Ανεξάρτητης Αρχής στον τομέα του περιβάλλοντος και όχι μόνο: Πράγματι η απήχηση των εισηγήσεών μας οφείλεται εν μέρει στη λειτουργική μας ανεξαρτησία, στη συνταγματική μας κατοχύρωση και στην οργάνωσή μας: είμαστε μεγάλος μηχανισμός με ειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό διαφόρων επαγγελματικών ειδικοτήτων και τα θεσμικά μας μέσα συνεχώς διευρύνονται. Ωστόσο αποτελεί κοινή συνείδηση στο προσωπικό της Αρχής ότι από την καθημερινή μας δουλειά εξαρτάται η ευόδωση του φιλόδοξου στόχου του νομοθέτη για τη διαφύλαξη της νομιμότητας και των δικαιωμάτων των πολιτών. Είναι και δική μας υπόθεση η προστασία του περιβάλλοντος μακριά από διοικητικές αγκυλώσεις και από διεκπεραιωτική αντίληψη υποθέσεων που θέλω να ελπίζω ότι έχουμε μέχρι στιγμής αποφύγει.

Ωστόσο, το σφυγμό της προσπάθειας να καλυφθούν τα κενά και οι ελλείψεις περιβαλλοντικής προστασίας τον παρέχει η υποβολή αναφορών και η συνεργασία με άτομα, ενώσεις προσώπων, σωματεία και ΜΚΟ -όπως και αν ορίσουμε τις ΜΚΟ. Κανένας θεσμός, κανένα όργανο δεν μπορεί εκ των άνω να υποκαταστήσει τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων των κοινωνικών υποκειμένων και της ποιότητας ζωής τους που περιλαμβάνει το περιβάλλον ως αυτόνομη πλέον αξία[2], αν και όχι ακόμη ως δικαίωμα πρώτης γενιάς[3].

Προσδοκούμε στην περαιτέρω επέκταση και εμβάθυνση της συνεργασίας με πολίτες και οργανώσεις, γιατί η ποιότητα της δουλειάς μας εξαρτάται από την ποιότητα της συνεργασίας αυτής. Ο Συνήγορος του Πολίτη, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μιας διοικητικής δράσης που λαμβάνει υπόψη της τον περιβαλλοντικό παράγοντα και την προώθηση του συμμετοχικού χαρακτήρα της διακυβέρνησης με βάση τη διαβούλευση με τους πολίτες και τις οργανώσεις και που διέπεται από διαφάνεια σε κάθε περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος πληροφορία, αποτελεί και θεσμικό όργανο διάχυσης της φωνής της κοινωνίας των πολιτών.

[1] Αν και η Οδηγία 2003/4/EK καταργεί και αντικαθιστά την 90/313/EOK από 14-02-2005.

[2] Για τη σταδιακή ανάδειξη του περιβάλλοντος ως αυτόνομης συνταγματικής αξίας και όχι απλώς ως δημοσίου συμφέροντος περιορισμό της ιδιοκτησίας βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 3135/1993, 261/1997.

[3] *M.Dejeant-Pons-M.Pallemaerts*, *Droits de l'Homme et environnement*, CoE publishing 2002.