

ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 24 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ. ΜΙΑ ΟΠΙΣΘΟΔΡΟΜΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ (Ιανουάριος 2007)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

Ο νομοθετικός πληθωρισμός αποτελεί τη σοβαρότερη, ίσως, παθολόγεια της νομικής τάξης στη Χώρα μας. Είναι συνηθισμένο το φαινόμενο να προτείνονται και ψηφίζονται νόμοι, χωρίς προηγουμένως να έχει τεθεί και απαντηθεί τεκμηριωμένα το ερώτημα αν χρειάζονται νέοι κανόνες. Με τον τρόπο αυτό, δημιουργούνται νομικά πλαίσια συνεχώς μεταβαλλόμενα με τελικό αποτέλεσμα την έλλειψη ασφαλείας δικαίου.

Σε επίπεδο κοινών νόμων η πολυνομία είναι ορισμένες φορές αναπόφευκτη λόγω και της ταχύτητας, με την οποία μεταβάλλονται τα κοινωνικά, τα οικονομικά και τα τεχνολογικά δεδομένα στην εποχή μας. Και, πάντως, είναι κατανοητή στις συνθήκες, με τις οποίες λειτουργεί το πολιτικό σύστημα. Δυστυχώς, όμως, το φαινόμενο του νομοθετικού πληθωρισμού φαίνεται να μεταφέρεται στο επίπεδο του Συντάγματος. Η εξέλιξη αυτή είναι ανησυχητική. Συχνές και μάλιστα εκτεταμένες αναθεωρήσεις του συνταγματικού χάρτη επιφέρουν σοβαρό πλήγμα στο κύρος της έννομης τάξης.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος αποτελεί εξαιρετική διαδικασία με αντικείμενο θέματα που συγκροτούν τις βάσεις του Πολιτεύματος. Για το λόγο αυτόν, κάθε αναθεωρητική πρόταση είναι πολιτικά και κοινωνικά νομιμοποιημένη, μόνον αν προσδιορίζονται τα συγκεκριμένα κενά ή σφάλματα του συνταγματικού κειμένου, τα οποία αποσκοπεί να θεραπεύσει.

Σε σχέση με το άρθρο 24 του Συντάγματος τίθεται, λοιπόν, το ερώτημα: Χρειάζεται η αναθεώρησή του; Εντοπίστηκαν αδυναμίες και προβλήματα από την ισχύουσα διάταξη, ώστε να επιβάλλεται η συμπλήρωση ή η τροποποίησή της; Οι παρατηρήσεις που ακολουθούν δεν φιλοδοξούν, βεβαίως, να εξαντλήσουν το ζήτημα, αλλά μπορούν, ίσως, να συμβάλουν στο σχετικό προβληματισμό.

1. Το άρθρο 24 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 117 παρ. 3 και 4, ήδη από το έτος 1975, θέτει τους εξής τρεις βασικούς κανόνες: α. Επιβάλλει στο Κράτος την υποχρέωση να λαμβάνει προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την

προστασία του περιβάλλοντος. β. Αναθέτει στο Κράτος τη ρυθμιστική αρμοδιότητα για τη χωροταξική διάρθρωση της Χώρας. γ. Τα δάση και οι δασικές εκτάσεις υπάγονται σε προστατευτικό καθεστώς, σύμφωνα με το οποίο αφενός η μεταβολή της μορφής τους είναι δυνατή μόνον κατ' εξαίρεση για λόγους δημόσιου συμφέροντος και αφετέρου σε περίπτωση αποψίλωσής τους από ενέργειες ανθρώπων ή από τυχαία γεγονότα, η έκταση που αποψιλώθηκε κηρύσσεται υποχρεωτικώς αναδασωτέα.

2. Οι παραπάνω κανόνες όχι μόνο δεν μεταβλήθηκαν κατά την αναθεώρηση του έτους 2001, αλλ' αντιθέτως ενισχύθηκαν, αφού αναγνωρίστηκε ρητώς η αρχή της αειφορίας, κατοχυρώθηκε η έννοια του δάσους και των δασικών εκτάσεων ως οικοσυστημάτων με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 24 του Συντάγματος και επιβλήθηκε με ρητή διάταξη η υποχρέωση σύνταξης δασολογίου.

3. Για να εφαρμοστούν οι παραπάνω συνταγματικές επιταγές έπρεπε να ψηφιστούν τρία βασικά νομοθετήματα και, συγκεκριμένα, α. ενιαίος νόμος ή περισσότερα νομοθετικά κείμενα, με τα οποία να εισάγεται πλήρες σύστημα κανόνων προστασίας περιβάλλοντος, με περαιτέρω εξειδίκευση κατά τομέα δραστηριοτήτων και έργων, β. νόμος που να θέτει το πλαίσιο για την κατάρτιση και έγκριση χωροταξικών σχεδίων, και γ. νόμος για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων.

Νόμοι για τη χωροταξία και τα δασικά οικοσυστήματα ψηφίστηκαν εγκαίρως, λίγο μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, θεσπίσθηκαν αφενός ο ν. 360/1976 περί χωροταξίας και περιβάλλοντος, ο οποίος ίσχυσε έως το έτος 1999, κατά το οποίο αντικαταστάθηκε με το νέο νόμο για τη χωροταξία, δηλαδή το ν. 2742/1999, και αφετέρου ο ν. 998/1979 για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις. Γενικός νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος δεν είχε εκδοθεί έως το έτος 1986, κατά το οποίο ψηφίστηκε ο ν. 1650/1986, ο οποίος έχει ήδη τροποποιηθεί με το ν. 3010/2002. Ανεξάρτητα από επιμέρους αδυναμίες και ελλείψεις, τα νομοθετήματα αυτά, πάντως, θέσπιζαν ουσιαστικές και διαδικαστικές ρυθμίσεις για τη συμμόρφωση προς τους συνταγματικούς κανόνες.

4. Για τη συμμόρφωση, όμως, στις συνταγματικές επιταγές δεν αρκεί η ψήφιση νόμων. Απαιτείται και η εφαρμογή τους. Στον τομέα αυτόν η Διοίκηση απέτυχε πλήρως, με την ευθύνη και της πολιτικής ηγεσίας, κυρίως των αρμόδιων Υπουργείων.

Ενδεικτικά αναφέρω ότι οι νόμοι για τη χωροταξία εφαρμόστηκαν κατ' ουσίαν μόλις το 2003, και μάλιστα μερικώς, με την έγκριση περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων, ενώ η Χώρα στερείται ακόμη εθνικού χωροταξικού σχεδίου και δεν έχουν εγκριθεί ειδικά χωροταξικά σχέδια, ακόμη και για ζωτικούς τομείς της εθνικής οικονομίας, όπως οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Επίσης, δεν έχει συνταχθεί δασολόγιο ούτε καν δασικοί χάρτες, παρά το ότι η έγκρισή τους αποτελεί υποχρέωση που επιβλήθηκε ήδη από το 1979 με το ν. 998/1979 και, μάλιστα, με το αναθεωρημένο Σύνταγμα η κατάρτιση δασολογίου αποτελεί συνταγματική υποχρέωση, ρητώς πλέον προβλεπόμενη. Τέλος, οι διαδικασίες για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων που θεσπίστηκαν με το νόμο 1650/1986 εφαρμόζονται συνήθως πλημμελώς και με διάθεση παράκαμψής τους.

5. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, κυρίως κατά την τελευταία δεκαπενταετία, εφαρμόζει με αυστηρότητα τους παραπάνω συνταγματικούς κανόνες. Με σειρά αποφάσεων του έχει κριθεί ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός και η σύνταξη δασικών χαρτών αποτελούν υποχρέωση της Διοίκησης και, περαιτέρω, έχουν συναχθεί συνέπειες από τη μη συμμόρφωση προς την υποχρέωση αυτή, όπως η απαγόρευση άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων, αν δεν έχει προηγηθεί χωροταξικός σχεδιασμός. Πλούσια είναι και η νομολογία που αναφέρεται στους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς κανόνες σύνταξης και έγκρισης των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, οι οποίες αποτελούν βασικό μέσο για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

6. Η έλλειψη χωροταξικών σχεδίων και δασικών χαρτών, σε συνδυασμό προς την αδυναμία των δημόσιων υπηρεσιών να ανταποκριθούν εγκαίρως και να αξιολογήσουν τα σχετικά αιτήματα λόγω κυρίως των ελλείψεων τους σε εξειδικευμένο προσωπικό, αποτελεί τη βασική αιτία της ανασφάλειας δικαίου και της αβεβαιότητας ως προς τη δυνατότητα και τους όρους άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που έχει ως συνέπεια τη δημιουργία εχθρικού επενδυτικού κλίματος. Είναι βέβαιο ότι, αν είχε ολοκληρωθεί ο κατά το Σύνταγμα επιβαλλόμενος χωροταξικός σχεδιασμός και είχαν οριοθετηθεί κατά τρόπο σαφή τα δάση και οι δασικές εκτάσεις με την έγκριση δασικών χαρτών, που επίσης επιβάλλεται από το Σύνταγμα και το νόμο, και αν οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν συντάσσονταν με σκοπό να τηρηθεί απλώς ο τύπος, αλλά με ειλικρινή πρόθεση να εντοπιστούν οι πιθανοί κίνδυνοι και να επιλεγούν οι προσφορότερες από

περιβαλλοντική άποψη λύσεις, όπως απαιτεί ο νόμος, οι σχετικές προσφυγές θα είχαν περιοριστεί και, πάντως, ο αριθμός των ακυρωτικών αποφάσεων του δικαστηρίου θα ήταν πολύ μικρότερος.

7. Οι διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, όπως ισχύουν σήμερα, δεν εμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη. Ήλλωστε, η βιώσιμη ανάπτυξη που κατοχυρώνεται με το άρθρο αυτό στηρίζεται σε τρεις πυλώνες, στους οποίους περιλαμβάνεται και η παράμετρος της οικονομίας, πλην της περιβαλλοντικής και της κοινωνικής. Στις πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας καθίσταται σαφέστερο ότι το άρθρο 24 εφαρμόζεται σε συνδυασμό προς το άρθρο 106 που αναφέρεται στην οικονομική ανάπτυξη. Ακόμη και η ειδικότερα προβλεπόμενη από το Σύνταγμα προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων δεν εμποδίζει, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, επεμβάσεις στα οικοσυστήματα αυτά, προκειμένου να πραγματοποιηθεί έργο που εξυπηρετεί σημαντικό δημόσιο σκοπό, και μάλιστα, μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, όχι μόνον στα δημόσια, αλλά και στα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις. Η δυνατότητα αυτή αναγνωρίζεται καταρχήν από τη νομολογία σε περιπτώσεις, όπως η δημιουργία αιολικών πάρκων ή η άσκηση λατομικής ή μεταλλευτικής δραστηριότητας.

Ως προς το θέμα της σχέσης της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, πρέπει να σημειωθεί ότι για την εφαρμογή των σχετικών συνταγματικών κανόνων η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, ως νομική αρχή, ταυτίζεται, κατά τη γνώμη μου, απολύτως με την αρχή της αειφορίας, που μνημονεύεται στο Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, αφού και ο τελευταίος αυτός όρος περιέχει τις προαναφερόμενες τρεις παραμέτρους. Ο φόβος ότι η αρχή της αειφορίας, η οποία, άλλωστε, αναφέρεται και στα νομοθετικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιβάλλει απόλυτη προστασία των οικοσυστημάτων κατά τρόπο, ώστε να απαγορεύεται οποιαδήποτε επίδραση σε αυτά από την εκτέλεση έργων ή την άσκηση επιχειρηματικών και επαγγελματικών δραστηριοτήτων είναι αδικαιολόγητος. Ήλλωστε, ούτε από τη νομολογία προκύπτουν ενδείξεις ότι η ρητή αναφορά της αρχής της αειφορίας στο συνταγματικό κείμενο θεωρείται από το Συμβούλιο της Επικρατείας ή από άλλα δικαστήρια ως συνεπαγόμενη απόλυτη απαγόρευση επεμβάσεων σε στοιχεία του περιβάλλοντος ή έστω ότι συνεπάγεται αυστηρότερο προστατευτικό καθεστώς για το περιβάλλον σε σχέση με όσα είχαν γίνει δεκτά κατ' εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης πριν από την αναθεώρησή της το έτος 2001,

με βάση την οποία είχε κριθεί ότι κατοχυρώνεται η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Συνεπώς, ουδεμία πρακτική αξία έχει το ζήτημα σχετικά με την παραπάνω ορολογία, το οποίο έχει τεθεί με την αναθεωρητική πρόταση των βουλευτών της συμπολίτευσης και το οποίο απασχολεί κόμματα, φορείς, όπως ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών, και ορισμένους επιστήμονες.

8. Το επιχείρημα ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός και η άσκηση πολιτικής χρήσεων γης παρεμποδίζονται από τη διατήρηση της προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων που θεσπίζεται με την ισχύουσα συνταγματικά διάταξη δεν έχει βάση. Τα χωροταξικά σχέδια καταρτίζονται με βάση τις δεσμεύσεις που απορρέουν από την υφιστάμενη πραγματική κατάσταση και τους ισχύοντες νομικούς κανόνες, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, όπως και οι κανόνες προστασίας άλλων οικοσυστημάτων. Η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων μπορεί να θεωρηθεί εμπόδιο, μόνον αν με το χωροταξικό σχεδιασμό επιδιώκεται εκτεταμένη χρησιμοποίηση των προστατευόμενων αυτών περιοχών για χρήσεις μη συμβατές με τη δασική μορφή τους, δηλαδή μεταβολή της μορφής αυτής.

9. Στην πρόταση αναθεώρησης προβλέπεται διαφοροποίηση της προστασίας μεταξύ δασών και δασικών εκτάσεων, ώστε να θεωρείται δεδομένη η συνδρομή δημόσιου συμφέροντος για τη μεταβολή της μορφής και του προορισμού των δασικών εκτάσεων. Η αποδοχή της πρότασης αυτής, η οποία κατ' ουσίαν συνεπάγεται άρση της προστασίας από τις δασικές εκτάσεις, πέρα από τις συνέπειες που θα έχει για τη δημόσια περιουσία, θα είναι καταστρεπτική για ένα σημαντικό μέρος του περιβαλλοντικού πλούτου της χώρας μας, αν ληφθεί υπόψη ότι η περιβαλλοντική αξία των δασικών εκτάσεων είναι εξίσου σημαντική με εκείνη των δασών και ότι το μεγαλύτερο μέρος των δασικών οικοσυστημάτων της Ελλάδας συγκροτείται από δασικές εκτάσεις. Ύστερα από κάθε πυρκαγιά όχι μόνο σε δάση αλλά και σε δασικές εκτάσεις απαριθμείται, από ειδικούς και μη, σειρά δυσμενών επιπτώσεων και τονίζεται με έμφαση η ανάγκη να προστατευθούν και να κηρυχθούν αναδασωτέες οι καμένες εκτάσεις. Η κοινή λογική και μόνο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι δυσμενείς αυτές επιπτώσεις δεν διαφοροποιούνται ουσιαστικά αναλόγως προς την αιτία της καταστροφής της δασικής βλάστησης, δηλαδή μεταξύ των περιπτώσεων καταστροφής από πυρκαγιά, και εκείνων, κατά τις οποίες η αποψίλωση της έκτασης αποσκοπεί στην «αξιοποίησή» της με τσιμεντοποίηση ή με άλλο τρόπο.

10. Η αιτιολόγηση της πρότασης αναθεώρησης του άρθρου 24 του Συντάγματος δεν είναι πειστική. Ακόμη και ο πιο καλόπιστος πολίτης, ο οποίος δεν έχει την τάση να κάνει δίκη προθέσεων και αποκλείει την εκδοχή ότι η υποβολή της πρότασης αυτής αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση μικρών ή μεγάλων συμφερόντων, δυσκολεύεται να εντοπίσει λόγους, οι οποίοι εμφανίστηκαν μετά την προηγούμενη αναθεώρηση του Συντάγματος, δηλαδή την τελευταία πενταετία, και επιβάλλουν νέα αναθεώρηση. Το γεγονός ότι υπάρχουν μέλη συνεταιρισμών, που εγκλωβίστηκαν λόγω της αδυναμίας πολεοδόμησης των εκτάσεων των συνεταιρισμών μετά το Σύνταγμα, με βάση και τη σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν αποτελεί, ασφαλώς, λόγο να ανατραπεί μια βασική θεσμική κατάκτηση της μεταπολίτευσης. Ήλλωστε, και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου πρόσφατα έκρινε σε αντίστοιχη περίπτωση ότι μπορεί να θεμελιωθεί μόνο δικαίωμα αποζημίωσης των καλόπιστων πολιτών.

Σε κάθε περίπτωση, η αναθεωρητική πρόταση δεν αντανακλά ευρύτερο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας... Αλλά και μετά την υποβολή της, η επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε για την υποστήριξη της πρότασης δεν φαίνεται να πείθει. Είναι χαρακτηριστικό ότι θεσμικοί φορείς που εκπροσωπούν ομάδες προσώπων, τα οποία για διάφορους λόγους σχετίζονται με την εφαρμογή των κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου, όπως η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών και το Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας έχουν ταχθεί σαφώς κατά της αναθεώρησης.

Οι παρατηρήσεις που προηγήθηκαν οδηγούν στις εξής συμπερασματικές σκέψεις: Το Σύνταγμα του 1975 ήταν πρωτοπόρο στην προστασία του περιβάλλοντος. Έκτοτε, και άλλα ευρωπαϊκά Συντάγματα έχουν περιλάβει διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Επίσης, το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο κατοχυρώνει πλέον με ρητή διάταξη την αρχή της αειφορίας, ενώ το παράγωγο δίκαιο συνεχώς εμπλουτίζεται με εξειδικευμένους περιβαλλοντικούς κανόνες, προς τους οποίους η χώρα μας έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί. Θα αποτελέσει σοβαρή θεσμική οπισθοδρόμηση η υιοθέτηση, και μάλιστα σε αυτό το ευρωπαϊκό νομοθετικό περιβάλλον, της αναθεωρητικής πρότασης των βουλευτών της συμπολίτευσης, η οποία οδηγεί σε άμβλυνση της περιβαλλοντικής προστασίας και της οποίας η υποβολή δεν πρέπει να θεωρηθεί αποσυνδεδεμένη από τις παραλλήλως προτεινόμενες συνταγματικές μεταβολές στο σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.