

# **ΟΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ. ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΤΟΥ 2006 (Απρίλιος 2007)**

**Συγγραφέας:** ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ

## A. Εισαγωγικές σκέψεις

1. Προσφάτως δόθηκε στη δημοσιότητα η Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2006. Στην Έκθεση αποτυπώνεται σειρά σημαντικών διαπιστώσεων και προτάσεων σε σχέση με τα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας της ανεξάρτητης αυτής αρχής. Έτσι, για παράδειγμα, θα μπορούσε να επισημάνει κανείς το αυξημένο ενδιαφέρον του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για τους μετανάστες και ενγένηι τους αλλοδαπούς, τη γόνιμη επεξεργασία και εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού και ιδίως του κοινωνικο-ασφαλιστικού δικαίου εκ μέρους του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας, το αίτημα για εξορθολογικευμένη διοικητική δράση από τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη καθώς και τις προτάσεις του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού για τη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας των αρχών που ασχολούνται με την παιδική ηλικία.

2. Η ποιότητα των σκέψεων και των παρατηρήσεων που διατυπώνονται στην Έκθεση επιβεβαιώνουν το υψηλό επίπεδο των επιστημόνων που συγκροτούν την αρχή. Τούτο δεν ξαφνιάζει, αν ληφθεί υπόψη ότι ποσοστό 83% περίπου (ένα πραγματικά υψηλότατο ποσοστό) των ειδικών επιστημόνων, οι οποίοι την στελεχώνουν, είναι κάτοχοι μεταπτυχιακών ή διδακτορικών τίτλων σπουδών<sup>[1]</sup>.

3. Οι γραμμές που ακολουθούν είναι αφιερωμένες στην παρουσίαση και το σχολιασμό των πορισμάτων και των προτάσεων του Κύκλου Ποιότητας Ζωής της αρχής που περιλαμβάνονται στην Έκθεση και αφορούν στο περιβάλλον. Στο κείμενό της περιλαμβάνονται αξιοπρόσεκτες σκέψεις, οι οποίες συνιστούν πολύτιμο συμπλήρωμα της «περιβαλλοντικής νομολογίας» του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων. Είναι χαρακτηριστικό ότι από τις 879 αναφορές που εξετάστηκαν και κρίθηκαν ως υπαγόμενες στην αρμοδιότητα της

αρχής, 460 (ποσοστό 52.33%) οδήγησαν σε διαπίστωση κάποιας μορφής κακοδιοίκησης, ενώ 302 (ποσοστό 34.35%) κρίθηκαν ως αβάσιμες.

### **B. Διαπιστώσεις της Έκθεσης**

4. Η σχετική «νομολογία» (πρακτική) του Συνηγόρου του Πολίτη στράφηκε γύρω από σειρά ζητημάτων που αφορούν τη δέσμευση της ιδιοκτησίας (4.1.), καθώς και την προστασία του πολιτιστικού (4.2) και του οικιστικού περιβάλλοντος (4.3). Ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στις ειδικές θεματικές της περιβαλλοντικής πληροφόρησης (4.4) και της προστασίας των διατηρητέων κτιρίων (4.2.1.).

Ειδικότερα:

#### *1. Δέσμευση της ιδιοκτησίας*

4.1. Η αναποζημίωτη δέσμευση της ιδιοκτησίας συνιστά νομικό βάρος που δεν ανέχεται ούτε το Σύνταγμα (άρθρο 17 παρ. 2) ούτε η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρο 1 παρ. 1 του Α΄ Πρόσθετου Πρωτοκόλλου). Με αφετηρία σχετική Ειδική Έκθεση του 2005, συστηματοποιήθηκαν από την αρχή τα κριτήρια και οι νομικές προϋποθέσεις, βάσει των οποίων η διοίκηση θα μπορεί να προβαίνει στην επιβολή ή άρση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης καθώς και σε συντέλεσή της ή ενγένει καταβολή της προσήκουσας αποζημίωσης (λ.χ. αποζημίωση δεσμευμένου ακινήτου λόγω αρχαιολογικών ανασκαφών)<sup>[2]</sup>. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η έγκαιρη καταβολή της αναλογούσας αποζημίωσης δεν είναι αμελητέας σημασίας, δεδομένου ότι αφενός μεν προστατεύει τη θιγόμενη ιδιοκτησία και αφετέρου προάγει το δημόσιο συμφέρον ή τη δημόσια ωφέλεια, η οποία συνιστά την αιτία της δέσμευσης.

## 2. Πολιτιστικό περιβάλλον

4.2. Εξάλλου, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος φαίνεται να κατέχει κεντρική θέση στη δραστηριότητα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής. Η άσκηση πίεσης λ.χ. προς το Δήμο Πειραιώς για την απομάκρυνση τραπεζοκαθισμάτων και την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου του Κονώνειου Τείχους στην Πειραιϊκή σε εκτέλεση αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας κάθε άλλο παρά αμελητέας σημασίας μπορεί να θεωρηθεί[3]. Η συγκεκριμένη μορφή παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη εντάσσεται στο μηχανισμό εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων, συμβάλλοντας στην αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής του κράτους δικαίου.

### 2.1. Ειδικότερα: Η προστασία των διατηρητέων

4.2.1. Από την άλλη πλευρά, η προσέγγιση του ζητήματος των διατηρητέων κτιρίων καθιστά ευδιάκριτο, εκτός από το συμπληρωματικό[4], και τον αυτοτελή ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η αρχή. Ο χαρακτηρισμός ενός κτιρίου ως διατηρητέου υπάγεται αναμφιβόλως στο πεδίο προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς (άρθρο 24 παρ. 1 και 6 Συντ.). Η έρευνα των σχετικών περιπτώσεων, οι οποίες ήχθησαν ενώπιον της αρχής, ανέδειξε μία σειρά σημαντικών προβλημάτων που θέτουν σε δοκιμασία τόσο τη συνοχή του συστήματος όσο και τα δικαιώματα του ενδιαφερομένου και στα οποία αφιερώνεται αυτοτελής ενότητα[5].

Συγκεκριμένα[6]:

i. Η διαδικασία χαρακτηρισμού ενός ακινήτου ως διατηρητέου ρυθμίζεται με μεγάλο αριθμό διατάξεων, οι οποίες συχνά καθιερώνουν παράλληλες αρμοδιότητες των Υπουργείων Πολιτισμού, Περιβάλλοντος Χωροταξίας Δημόσιων Έργων, Αιγαίου και Μακεδονίας Θράκης.

ii. Το πρόβλημα επιτείνεται λόγω της σύνθετης, κοπιώδους γραφειοκρατικής διαδικασίας που τηρείται, συνεπεία της οποίας προκαλείται μεγάλη χρονοτριβή αλλά και ταλαιπωρία του ενδιαφερομένου.

iii. Η Πολιτεία δεν έχει λάβει επαρκή μέριμνα για την πλήρη-πραγματική εφαρμογή και την περαιτέρω ενίσχυση των υφιστάμενων (ως επί το πλείστον οικονομικών) κινήτρων υπέρ των ιδιοκτητών των διατηρητέων.

iv. Διαπιστώνεται έλλειμμα πολιτιστικής παιδείας σε όλα τα επίπεδα της εκπαίδευσης όπως και ενγένη ενιαίας πολιτιστικής πολιτικής.

Ως πρόσφορα μέτρα προτείνονται:

i. Η κωδικοποίηση και απλούστευση του ισχύοντος νομικού καθεστώτος.

ii. Η απλούστευση της τηρούμενης διοικητικής διαδικασίας, ώστε να ολοκληρώνεται εντός ενός έτους και να μην ταλαιπωρείται ο ενδιαφερόμενος.

iii. Η ανάγκη έκδοσης του προεδρικού διατάγματος για την οικονομική ενίσχυση και ενγένη την παροχή κινήτρων στους ιδιοκτήτες διατηρητέων ακινήτων.

iv. Η δημιουργία μίας ενιαίας πολιτιστικής πολιτικής, με την ίδρυση ενιαίου φορέα προστασίας, την κατάλληλη εκπαίδευση καθώς και την ενημέρωση των ενδιαφερομένων για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Η πρόσφατη δημοσιοποίηση μέσω του διαδικτύου της ηλεκτρονικής βάσης του ΥΠΕΧΩΔΕ, όπου είναι καταχωρημένες οι πράξεις κήρυξης των διατηρητέων ακινήτων, σε συνδυασμό με την επικείμενη (δημοσιοποίηση) της αντίστοιχης βάσης του Υπουργείου Πολιτισμού αναμφιβόλως προάγουν τον πιο πάνω σκοπό<sup>[7]</sup>.

Οι προτάσεις που διατυπώνονται στην Έκθεση επιτρέπουν την ακόλουθη σκέψη. Είναι γεγονός ότι η προστασία των διατηρητέων κτιρίων συνιστά πρωταρχικό μέλημα της Πολιτείας συνταγματικώς υπαγορευόμενο. Παραλλήλως συνιστά και επιβεβλημένο καθήκον των πολιτών και ενγένη των ενδιαφερομένων, δεδομένου ότι συνδέεται με τη διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας. Το πιο πάνω δίπολο φορέων της περί ης ο λόγος υποχρέωσης (δημόσιες αρχές και ενδιαφερόμενοι)

υπογραμμίζει και την ανάγκη ύπαρξης συνεργασίας τους για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού. Η προσεκτική και ταχεία αντιμετώπιση των σχετικών περιπτώσεων, η μη απόκρυψη, αλλά αντιθέτως η ανάδειξή τους, όπως επίσης και η οικονομική ενίσχυση για την επισκευή και διατήρησή τους συνιστούν επιμέρους πτυχές του μνησθέντος συνταγματικού καθήκοντος. Επομένως, η ανταπόκριση στο καθήκον αυτό συνεπάγεται, αντιστοίχως, και την πολύπτυχη προσέγγιση και πραγμάτωση των επιταγών που περιλαμβάνονται σε αυτό.

### 3. Οικιστικό περιβάλλον

4.3. Εξίσου πιεστικά, αν και μάλλον πυκνότερα, προβλήματα εγείρονται σε σχέση και με το οικιστικό περιβάλλον. Η υποχρέωση λήψης μέτρων σε σχέση με τις βλαπτικές επιπτώσεις των κεραιών κινητής τηλεφωνίας, με την απομάκρυνση κέντρων υγειονομικού ενδιαφέροντος (καφετέριας) από σχολείο, ώστε να τηρείται η προβλεπόμενη από το νόμο ελάχιστη απόσταση, αλλά και η περιβαλλοντικώς σύννομη λειτουργία ορισμένων αεροδρομίων της χώρας, μεταξύ των οποίων και το «Ελευθέριος Βενιζέλος», αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας και αποτελεσματικής αντιμετώπισης εκ μέρους των υπηρεσιών της αρχής. Πράγματι, είναι γεγονός ότι πολλά από τα προβλήματα που ανέκυψαν θεραπεύθηκαν. Παρ' όλα αυτά προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι ορισμένες βασικές περιβαλλοντικές μελέτες δεν είχαν εκπονηθεί κατά την κατασκευή έργων σύγχρονων και υψηλού τεχνολογικού επιπέδου.

### 4. Φυσικό περιβάλλον

4.4. Ομοίως έτυχαν έρευνας προβλήματα που συνδέονται με την αλλοίωση του φυσικού περιβάλλοντος, λόγω π.χ. εναπόθεσης απορριμμάτων στη λίμνη Λυσιμάχεια ή κατασκευής τσιμεντένιας προβλήτας στη λίμνη της Καστοριάς κ.ο.κ. Η σχετική

πρακτική της αρχής υπογραμμίζει την ανάγκη αφενός προσεκτικής περιφρούρησης του φυσικού περιβάλλοντος και αφετέρου συνεκτίμησης των δικαιολογημένων έννομων συμφερόντων και δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων.

### 5. Περιβαλλοντική πληροφόρηση

4.5. Τέλος, ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει στο ειδικό αφιέρωμα της Έκθεσης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση. Ο Συνήγορος του Πολίτη όχι μόνον υπογράμμισε τη σημασία του σχετικού δικαιώματος (στην περιβαλλοντική πληροφόρηση), αλλά και έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην πρακτική εφαρμογή του. Συγκεκριμένα, διαπίστωσε την άμεση εφαρμογή (effet direct) της οδηγίας 2003/4/ΕΚ[8] από τις 14.2.2005, ενόψει της μη έγκαιρης ενσωμάτωσής της στο ελληνικό δίκαιο, την υποχρέωση ενημέρωσης των αρμόδιων υπηρεσιών και των ενδιαφερομένων εκ μέρους δήμου σε σχέση με προβλήματα ρύπανσης του πόσιμου ύδατος της περιοχής λόγω ρίψης λυμάτων κ.ο.κ. Περαιτέρω διευκρίνισε και τον τρόπο άσκησης του συγκεκριμένου δικαιώματος[9], υπογραμμίζοντας την ανυπαρξία νομικής υποχρέωσης για επίκληση και στοιχειοθέτηση ειδικού έννομου συμφέροντος[10].

### Γ. Αντί επιλόγου

5. Ολοκληρώνοντας στο σημείο αυτό, θεωρούμε καθήκον μας να υπογραμμίσουμε για μία ακόμη φορά τη σημασία των διαπιστώσεων της αρχής καθώς και τη συμβολή τους στην καλλιέργεια του υφιστάμενου περιβαλλοντικού κεκτημένου. Νομοθεσία (εθνική και κοινοτική), πρακτικές και πορίσματα των ανεξάρτητων αρχών συγκροτούν το τρίπτυχο, το οποίο αποτελεί την περιβαλλοντική έννομη τάξη. Στο πλαίσιο του τριπτύχου αυτού, οι διαπιστώσεις της αρχής έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα, ενόψει και των συνθηκών επιτέλεσης του έργου της και ιδίως της έλλειψης νομικού καταναγκασμού που το χαρακτηρίζει. Άλλωστε, η πειστικότητα των λύσεων που δόθηκαν, όπως και ο σεβασμός στις επισημάνσεις και τις υποδείξεις της,

αποδεικνύεται και από το πολύ υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης των δημόσιων αρχών[11].

[1] Βλ. *Συνήγορος του Πολίτη*, Ετήσια Έκθεση 2006, περίληψη, Εθνικό Τυπογραφείο, 2007 (εφεξής: Έκθεση), σ. 8. Σύμφωνα με τα σχετικά στατιστικά στοιχεία το 33.1% είναι κάτοχοι διδακτορικού διπλώματος, 49.7% μεταπτυχιακού τίτλου και 17.2% πτυχίου ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος.

[2] Βλ. Έκθεση, σ. 32.

[3] Βλ. Έκθεση, όπ.π.

[4] Σε σχέση με τη νομολογία βλ. ΣτΕ 3635/2006, 2231/2006, 2007/2006, 1440/2006, 903/2005, 2175/2004 και 3862/2004. Στις αποφάσεις αυτές που μνημονεύονται όλως ενδεικτικώς διαφαίνεται η προσπάθεια της νομολογίας να προστατεύσει τα διατηρητέα ακίνητα. Επίσης βλ. σχετικώς *Αν. Τάχου*, Γνωμοδότηση, Αρμ. 1966, σ. 277 και *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, Περιπτώσεις εφαρμογής του θεσμού της μεταφοράς του συντελεστή δομήσεως, ΝοΒ 1982, σ. 332 επ. Τέλος, για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς επ' αφορμή της θέσης σε ισχύ του ν. 3028/2002 βλ. τις μελέτες που περιλαμβάνονται στον συλλογικό τόμο «Η πολιτιστική κληρονομιά και το δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2003.

[5] Βλ. Έκθεση, σ. 38-41.

[6] Βλ. Έκθεση, σ. 38 και 41.

[7] Βλ. Έκθεση, σ. 40.

[8] Οδηγία 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28ης Ιανουαρίου 2003 για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (L 41/26-31). Από τη σχετική νομολογία βλ. ΔΕΚ 316/2001, απόφαση της 12ης Ιουνίου 2003, Eva Glawischnig v. Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen και τις συναφείς προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Tizzano της 5ης Δεκεμβρίου 2002 καθώς και ΔΕΚ 233/2000, απόφαση της 26ης Ιουνίου 2003, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας και τις συναφείς προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Stix-Hackl της 14ης Ιανουαρίου 2003.

[9] Βλ. Έκθεση, σ. 38.

[10] ΣτΕ 3943/1995, ΔιοικΔίκη 1995, σ. 1369.

[11] Η διοίκηση συμμορφώθηκε σε 391 από τις 460 διαπιστωθείσες περιπτώσεις κακοδιοίκησης, δηλαδή στο υψηλό ποσοστό 85%.