

ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΜΑΣ ΔΙΚΑΙΟ ΣΕ ΔΙΕΘΝΗ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ. ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΜΑΡΑΓΚΟΠΟΥΛΟΥ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ (Ιούλιος 2007)

Συγγραφέας: ΤΙΝΑ ΣΤΑΥΡΙΝΑΚΗ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Ο μηχανισμός των συλλογικών προσφυγών ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων για παραβάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (ΕΚΧ) συνιστά σημαντικό εργαλείο των Μη-Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων^[1]. Το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) αποτελεί τη μοναδική ΜΚΟ με έδρα την Ελλάδα, η οποία έχει συμβουλευτικό καθεστώς στο Συμβούλιο της Ευρώπης και συμπεριλαμβάνεται στον ειδικό κατάλογο των οργανώσεων, στις οποίες αναγνωρίζεται το δικαίωμα προσφυγής.

Η προσφυγή του ΙΜΔΑ κατά της Ελλάδας (αρ. 30/2005) κατατέθηκε στις 4 Απριλίου 2005. Το ΙΜΔΑ υποστήριξε ότι το Κράτος παραβίασε το άρθρο 11 του ΕΚΧ, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα για προστασία της υγείας, διότι δεν προέβλεψε τις βλαβερές συνέπειες στο περιβάλλον από την εκμετάλλευση του λιγνίτη και δεν ανέπτυξε στρατηγικές πρόληψης και καταπολέμησης των κινδύνων για την υγεία των πληθυσμών που ζουν στις περιοχές εκμετάλλευσής του. Το ΙΜΔΑ υπογράμμισε την περαιτέρω επιβάρυνση της υγείας όσων εργάζονται στις πηγές της ρύπανσης και έθεσε το ζήτημα της τήρησης της σχετικής νομοθεσίας για την πρόληψη του κινδύνου στην εργασία. Το ΙΜΔΑ υποστήριξε ότι το Κράτος παραβίασε το άρθρο 3 παρ. 1 και 2 του ΕΚΧ, το δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας, διότι δεν έχει

καθιερώσει επαρκές νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο να εγγυάται την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων στα λιγνιτωρυχεία και δεν έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας. Τέλος, το ΙΜΔΑ υποστήριξε ότι το Κράτος παραβίασε το άρθρο 2 παρ. 4, το δικαίωμα για δίκαιες συνθήκες εργασίας, διότι δεν έχουν προβλεφθεί για τους εργαζομένους μείωση της διάρκειας εργασίας ή συμπληρωματικές άδειες με αποδοχές, όπως απαιτεί το άρθρο. Η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων προς την Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθετήθηκε και κοινοποιήθηκε στα ενδιαφερόμενα μέρη στις 6 Φεβρουαρίου 2007, αλλά δημοσιεύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 του Πρωτοκόλλου στις 7 Ιουνίου 2007, μετά την παρέλευση τεσσάρων μηνών. Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων κατέληξε ότι η Ελλάδα παραβίασε τα άρθρα 11, 3 παρ. 2 και 2 παρ. 4, ενώ δεν δέχτηκε την παράβαση του άρθρου 3 παρ. 1.

2. Η καινοτόμος διαδικασία των συλλογικών αναφορών του ΕΚΧ: ένα αποτελεσματικό μέσο προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας

Η υπόθεση αυτή έθεσε ευθέως για πρώτη φορά ενώπιον διεθνούς οργάνου το σύνδεσμο μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας. Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων άδραξε την ευκαιρία να αναλύσει το δικαίωμα σε ένα υγιές περιβάλλον ως απαραίτητη προϋπόθεση της προστασίας της υγείας αλλά και της ίδιας της ζωής. Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων επισημαίνει τη συμπληρωματική σχέση μεταξύ του άρθρου 11 ΕΚΧ, του δικαιώματος στο καλύτερο δυνατό επίπεδο υγείας και του άρθρου 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που κατοχυρώνει το δικαίωμα προστασίας της ζωής (παρ. 202).

Σε εθνικό επίπεδο, η σημασία της υπόθεσης συνίσταται στην ανάδειξη για πρώτη φορά από ένα διεθνές όργανο του συνόλου των περιβαλλοντικών παραβάσεων από τις λιγνιτικές δραστηριότητες της ΔΕΗ στην ευρύτερη περιοχή της Πτολεμαΐδας και της Μεγαλόπολης, οι οποίες θέτουν σε κίνδυνο την υγεία των κατοίκων και των εργαζομένων. Η υπόθεση αυτή εγείρει μια σημαντική πτυχή της συνάρθρωσης των περιβαλλοντικών υποχρεώσεων της Ελλάδας, όπως απορρέουν από το Πρωτόκολλο του Κιότο, την ευρωπαϊκή νομοθεσία και το εσωτερικό δίκαιο. Η Επιτροπή Κοινωνικών

Δικαιωμάτων ακολουθεί μία ανθρωποκεντρική ερμηνεία, η οποία δεν βασίζεται στην ανάλυση αριθμών και κρίνει ότι η συμμόρφωση με την κοινοτική νομοθεσία για τη μείωση των εκπομπών αερίων, που ευθύνονται για το φαινόμενο του θερμοκηπίου, η οποία συχνά είναι λιγότερο αυστηρή από το Πρωτόκολλο του Κιότο, δεν διασφαλίζει την ουσιαστική μείωση της ρύπανσης και κατ' επέκταση την αποτελεσματική προστασία της υγείας.

Η πρωτοποριακή διαδικασία των συλλογικών αναφορών για παραβάσεις του ΕΚΧ εμπεριέχει τις εγγυήσεις για άμεση και ενεργή συμμετοχή των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών στην αποτελεσματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η προσφυγή του ΙΜΔΑ κατά της Ελλάδας διασαφηνίζει κάποιες από τα σημαντικότερες πτυχές αυτών των εγγυήσεων.

Η Ελλάδα προέβαλε την προκαταρκτική ένσταση ότι το ΙΜΔΑ δεν διαθέτει ιδιαίτερη αρμοδιότητα σχετικά με τα ζητήματα, που τίθενται στην εν λόγω προσφυγή, όπως το ορίζει το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου στον ΕΚΧ και συνεπώς δεν διαθέτει *locus standi*. Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων εξέτασε το καταστατικό και τον κατάλογο των 56 δραστηριοτήτων του ΙΜΔΑ σχετικά με το περιβάλλον, την υγεία και την εργασία και έκρινε ότι το ΙΜΔΑ διαθέτει την απαραίτητη αρμοδιότητα στα θιγόμενα ζητήματα. Είναι χαρακτηριστικό ότι το ΙΜΔΑ διοργάνωσε την πρώτη συζήτηση στρογγυλής τραπέζης σχετικά με τη σοβαρή περιβαλλοντική μόλυνση της Πτολεμαΐδας ήδη το 1988, ενώ συνεχής υπήρξε η επαφή με την τοπική κοινωνία, η οποία οδήγησε στην κατάθεση της εν λόγω προσφυγής.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το σημείο του καταλογισμού της ευθύνης για τις παραβάσεις, που κατήγγειλε το ΙΜΔΑ. Η Ελλάδα ισχυρίστηκε ότι δεν ευθύνεται για τις πράξεις της ΔΕΗ, η οποία αποτελεί πλέον ανώνυμη εταιρία. Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε κατά το στάδιο εξέτασης του παραδεκτού ότι το Κράτος, ως Συμβαλλόμενο Μέρος, έχει αναλάβει την υποχρέωση προστασίας των δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται στον ΕΚΧ. Κατά την εξέταση της ουσίας της υπόθεσης, η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων εμβάθυνε την ανάλυσή της, αναφέροντας συγκεκριμένα ότι η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού μέχρι τη μερική ιδιωτικοποίηση του 2001 λογοδοτούσε αποκλειστικά στο Κράτος, ενώ και κατόπιν αυτής, σύμφωνα με το ν. 2773/1999, το Κράτος εξακολουθεί να είναι υποχρεωμένο να ασκεί έλεγχο στις δραστηριότητες της ΔΕΗ. Επίσης, η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων τόνισε ότι το Κράτος εξακολουθεί να κατέχει την πλειοψηφία των μετοχών της ΔΕΗ (παρ. 192). Συνεπώς, το Κράτος δεν δύναται να αποποιηθεί της ευθύνης τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τη ΔΕΗ, καθώς ασκεί τόσο τον τυπικό όσο και τον

ουσιαστικό έλεγχο των δραστηριοτήτων της.

Μια περαιτέρω πρωτοτυπία της διαδικασίας των συλλογικών αναφορών του ΕΚΧ αποτελεί η απουσία της υποχρέωσης εξάντλησης των εσωτερικών ένδικων μέσων πριν από την προσφυγή ενώπιον της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Η κλασική αυτή προϋπόθεση παραδεκτού, η οποία απορρέει από την αρχή της επικουρικότητας του διεθνούς δικαίου και προβλέπεται από όλες τις διεθνείς και περιφερειακές διαδικασίες προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υποχωρεί ενώπιον της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Η καινοτομία αυτή, εκτός από την προφανώς ευνοϊκή για τον προσφεύγοντα απλούστευση της διαδικασίας, παρέχει τη δυνατότητα να θιγούν πολυδιάστατες παραβάσεις, όπως στη συγκεκριμένη υπόθεση. Οι παραβάσεις του ΕΚΧ προκύπτουν από μια σειρά πράξεων και παραλείψεων του Κράτους σε σχέση με το σύνολο των λιγνιτικών δραστηριοτήτων της ΔΕΗ, ορισμένες από τις οποίες πιθανώς να έμεναν ανέλεγκτες ή να απαιτούσαν πολύχρονες και πολύπλοκες διαδικασίες, προκειμένου να ελεγχθούν από ένα διεθνές όργανο στο σύνολό τους^[2].

Ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, η κρίση της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων σχετικά με την έννοια της συνεχιζόμενης παραβίασης του δικαιώματος σε ένα υγιές περιβάλλον. Η Ελλάδα προέβαλε την ένσταση της έλλειψης της αρμοδιότητας της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων να εξετάσει τα γεγονότα, τα οποία έλαβαν χώρα πριν από την υπογραφή του Πρωτοκόλλου των συλλογικών αναφορών από την Ελλάδα. Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε ότι είναι αρμόδια *ratione temporis* να εξετάσει στο σύνολό τους τις καταγγελλόμενες πράξεις και παραλείψεις, καθώς υφίσταται παραβίαση της υποχρέωσης πρόληψης των βλαβών εξαιτίας της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, ενόσω η ρύπανση συνεχίζεται και επιπλέον χειροτερεύει σταδιακά, στο μέτρο κατά το οποίο δε λαμβάνονται επαρκή μέτρα για τον τερματισμό της.

3. Βασικές πτυχές της υποχρέωσης προστασίας του περιβάλλοντος και πρόληψης των επιπτώσεων στην υγεία από την περιβαλλοντική ρύπανση

α. Η υποχρέωση εκπλήρωσης των διεθνών περιβαλλοντικών υποχρεώσεων του

Κράτους με κύριο γνώμονα την προστασία της ανθρώπινης υγείας

Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων αξιολογεί τη συνολική εικόνα της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ελλάδας, ειδικά για την ατμοσφαιρική ρύπανση, με βάση τις διεθνείς και αυστηρότερες περιβαλλοντικές της υποχρεώσεις. Συγκεκριμένα, κρίνει ότι η έλλειψη αποφασιστικότητας του Κράτους να βελτιώσει σε εύθετο χρόνο την κατάσταση του περιβάλλοντος επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το Εθνικό Σχέδιο Κατανομής Εκπομπών που καταρτίσθηκε στο πλαίσιο της οδηγίας 2003/87/ΕΚ προβλέπει αύξηση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 39,2% έως το 2010, μολονότι η Ελλάδα έχει δεσμευτεί από το Πρωτόκολλο του Κιότο να αυξήσει τις εκπομπές έως 25%. Παράλληλα, διαπιστώνει ότι το Κράτος καταφεύγει αποκλειστικά στην αγορά δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου για να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του βάσει του Σχεδίου, οπότε δεν μειώνει ουσιαστικά τις εκπομπές των αερίων με τις βλαβερές για την υγεία επιπτώσεις (παρ. 206-207).

β. Η υποχρέωση πλήρους και ουσιαστικής εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας (άρθρο 11 παρ. 1 ΕΚΧ)

Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έλαβε σοβαρά υπόψη της τις παρεκκλίσεις από την περιβαλλοντική νομοθεσία κατά την ενιαία χορήγηση άδειας δια νόμου στους ατμοηλεκτρικούς σταθμούς της ΔΕΗ και χωρίς την προηγούμενη έγκριση συγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων για κάθε σταθμό. Η Επιτροπή συμπέρανε ότι η διοίκηση δεν αποδίδει την προσήκουσα σημασία στην τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, που σκοπό έχει την πρόληψη σημαντικής ρύπανσης από τις συγκεκριμένες δραστηριότητες (παρ. 212).

γ. Η υποχρέωση συνεχούς προσαρμογής στις Βέλτιστες Διαθέσιμες Τεχνικές για την αποτελεσματική μείωση των εκπομπών ρύπων (άρθρο 11 παρ. 1)

Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων θεώρησε ότι το Κράτος παραβιάζει την υποχρέωση πρόληψης της ρύπανσης, καθώς δεν επιβάλλει την προσαρμογή του εξοπλισμού των ορυχείων και των ΑΗΣ στις «βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές»^[3]. Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε ότι οι πρωτοβουλίες της ΔΕΗ προς τον σκοπό αυτόν εκδηλώνονται με βραδύτητα, είναι αποσπασματικές ή αποτελούν απλά αντικείμενο μελλοντικού προγραμματισμού (παρ. 214-215).

δ. Η υποχρέωση ελέγχου της τήρησης και της επιβολής της νομοθεσίας ως εγγύηση προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας των κατοίκων και των εργαζομένων (άρθρα 11 παρ. 1 και 3 παρ. 2 ΕΚΧ)

Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων καταδικάζει την απουσία αποτελεσματικών μηχανισμών επίβλεψης της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας λόγω σοβαρών ελλείψεων προσωπικού (παρ. 208) και την αδυναμία του Κράτους να επιβάλλει κυρώσεις επαρκώς αυστηρές και αποτρεπτικές, ώστε να οδηγήσουν στη συμμόρφωση της ΔΕΗ με την περιβαλλοντική νομοθεσία (παρ. 209). Δεν παραλείπει να επισημάνει τις μη επαρκείς εξηγήσεις, που παρείχε το Κράτος, για τη μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων με σοβαρές περιβαλλοντικές επιπτώσεις (παρ. 213)^[4].

Ομοίως, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η ανεπάρκεια των μηχανισμών επιθεώρησης της εργασίας στα ορυχεία λόγω της έλλειψης επαρκούς προσωπικού, την οποία το Κράτος ομολογεί, δεν εξασφαλίζει το δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας (άρθρο 3 παρ. 2 ΕΚΧ)^[5]. Συνεπώς, είναι εύλογο να τίθεται υπό αμφισβήτηση η τήρηση των κανονισμών προστασίας της υγείας για τους εργαζομένους στις πηγές της ρύπανσης (παρ. 229-230).

ε. Οι υποχρεώσεις ουσιαστικής ενημέρωσης και συμμετοχής των ενδιαφερομένων, καθώς και συγκρότησης συστήματος επιδημιολογικής παρακολούθησης (άρθρο 11 παρ. 2 και 3 ΕΚΧ)

Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε ότι, παρά το επαρκές νομοθετικό πλαίσιο, δεν γίνεται σεβαστή στην πράξη η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων με περιβαλλοντικές επιπτώσεις και επιπροσθέτως, το Κράτος δεν έχει αναπτύξει καμία αποτελεσματική πολιτική ενημέρωσης και πρόληψης. Τέλος, έκρινε ότι κατά τη διάρκεια της 45ετούς δραστηριότητας δύο επιδημιολογικές μελέτες για τις επιπτώσεις στην υγεία των κατοίκων δεν συνιστούν επαρκή μέτρα οργάνωσης ενός συστήματος παρακολούθησης της υγείας των θιγόμενων πληθυσμών (παρ. 211 και παρ. 216-220).

στ. Τα ειδικά μέτρα αντιστάθμισης της επιβάρυνση της υγείας των εργαζομένων στα λιγνιτωρυχεία (άρθρου 2 παρ. 4 ΕΚΧ)

Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε ότι υπάρχει παράβαση, διότι το Κράτος εναπόθεσε στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας τη λήψη μέτρων μείωσης του χρόνου εργασίας ως αντιστάθμιση της επιβάρυνσης της υγείας, που υφίστανται οι εργαζόμενοι στα ορυχεία, μολονότι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις δεν παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις εκπλήρωσης αυτής της υποχρέωσης (παρ. 232-239).

Συνοψίζοντας, πρέπει να επισημανθεί ότι εκτός από τη διαπίστωση της σοβαρής περιβαλλοντικής ρύπανσης στις εν λόγω περιοχές και την αναγνώριση του συνδέσμου μεταξύ της ρύπανσης και των κινδύνων για την υγεία των κατοίκων και των εργαζομένων, αρκετά συμπεράσματα της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων αναφέρονται στη γενικότερη εικόνα της εφαρμογής της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Ενδεικτικά αναφέρεται η οργάνωση των μηχανισμών επίβλεψης της τήρησης της νομοθεσίας και η αδυναμία του Κράτους να

παρέχει στοιχεία, που να παρουσιάζουν την κατάσταση με ακρίβεια, σαφήνεια και όχι αποσπασματικά (παρ. 201 και 219). Η προσφυγή του ΙΜΔΑ κατά της Ελλάδας (Αρ. 30/2005) αναδεικνύει την अपαρέγκλιτη ανάγκη συμφιλίωσης της ανάπτυξης με την προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος.

Στη συνέχεια παρατίθενται περίληψη της Έκθεσης (Απόφασης) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων προς την Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης Απόφασης (Α) καθώς επίσης και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εφαρμογή της απόφασης (Β).

Α. Περίληψη της Έκθεσης (Απόφασης)

Την 1η Ιουλίου 1998 τέθηκε σε ισχύ το *Πρόσθετο Πρωτόκολο στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, το οποίο καθιερώνει Μηχανισμό Συλλογικών Προσφυγών*. Η νέα αυτή διαδικασία επιτρέπει την υποβολή συλλογικών προσφυγών για παραβιάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη [«ο Χάρτης»] στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων [«η Επιτροπή»] από συγκεκριμένες οργανώσεις, όπως αυτές προβλέπονται στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου. Μεταξύ των οργανώσεων αυτών περιλαμβάνονται και οι Μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις [«ΜΚΟ»] που απολαμβάνουν συμβουλευτικού καθεστώτος με το Συμβούλιο της Ευρώπης και που απαριθμούνται στον ειδικό κατάλογο που κατήρτισε για τον σκοπό αυτόν η Κυβερνητική Επιτροπή. Το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου [«ΙΜΔΑ»] είναι η μόνη ΜΚΟ με έδρα την Ελλάδα η οποία περιλαμβάνεται στον ειδικό αυτόν κατάλογο.

Την 4η Απριλίου 2005, το ΙΜΔΑ κατέθεσε προσφυγή κατά της Ελλάδας [αρ. 30/2005, «η Προσφυγή»], στην οποία υποστήριξε ότι το Κράτος παραβίασε κατ' αρχήν το άρθρο 11 του Χάρτη [Δικαίωμα για Προστασία της Υγείας], διότι δεν προέβλεψε τις βλαβερές συνέπειες στο περιβάλλον από την εκμετάλλευση του λιγνίτη ούτε ανέπτυξε στρατηγικές πρόληψης και καταπολέμησης των κινδύνων για την υγεία των πληθυσμών που ζουν στις περιοχές εκμετάλλευσής του. Το ΙΜΔΑ υποστήριξε επίσης ότι το Κράτος παραβίασε το άρθρο 3 παρ. 1 και 2 του Χάρτη [Δικαίωμα για Ασφαλείς και Υγιεινές Συνθήκες Εργασίας], διότι δεν έχει καθιερώσει επαρκές νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο να εγγυάται την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων στα λιγνιτωρυχεία, ούτε έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας. Κατά το ΙΜΔΑ, το Κράτος παραβίασε επίσης το άρθρο 2 παρ. 4 [Δικαίωμα για Δίκαιες Συνθήκες Εργασίας], διότι δεν έχουν προβλεφθεί για τους εργαζομένους μείωση της διάρκειας εργασίας ή συμπληρωματικές άδειες με αποδοχές, όπως το απαιτεί άρθρο. Την 10η Οκτωβρίου 2005 η Επιτροπή απέρριψε τις ενστάσεις της

Ελληνικής Κυβέρνησης κι έκρινε την Συλλογική Προσφυγή παραδεκτή, θέτοντας σε κίνηση τη διαδικασία εξέτασης της ουσίας της.

Την 6η Φεβρουαρίου 2007 η Επιτροπή αποφάσισε επί της ουσίας της υπόθεσης, καταλήγοντας ότι υπάρχει παράβαση από το Κράτος των άρθρων 11, 3 παρ. 2 και 2 παρ. 4 του Χάρτη, ενώ δεν δέχτηκε παράβαση του άρθρου 3 παρ. 1.

Εξετάζοντας το άρθρο 11, η Επιτροπή δήλωσε κατ' αρχήν ότι, με την ευκαιρία της παρούσας προσφυγής, θα διασαφηνίσει την έκταση και το περιεχόμενο του δικαιώματος σε υγιεινό περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή διαπίστωσε παράβαση του άρθρου 11 το οποίο ορίζει:

Άρθρο 11 - Δικαίωμα για προστασία της υγείας

Για εξασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος για προστασία της υγείας, τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να λαμβάνουν, είτε απευθείας είτε με τη συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών οργανώσεων, κατάλληλα μέτρα που θα αποσκοπούν ιδίως:

- 1. Να εξαφανίζουν κατά το δυνατό τα αίτια μη ικανοποιητικής υγείας.*
- 2. Να προβλέπουν συμβουλευτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες διαφώτισης σε ό,τι αφορά τη βελτίωση της υγείας και την ανάπτυξη της συναίσθησης ατομικής ευθύνης στον τομέα της υγείας.*
- 3. Να προλαβαίνουν κατά το δυνατό, τις επιδημικές, ενδημικές και άλλες ασθένειες.*

Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή διαπίστωσε παράβαση του άρθρου 11 παρ. 1, διότι το Κράτος δεν αποδεικνύει με κανέναν τρόπο την αποφασιστικότητά του να βελτιώσει σε εύθετο χρόνο την κατάσταση του περιβάλλοντος, κι αυτό επιβεβαιώνεται κατ' αρχήν από το γεγονός ότι το Εθνικό Σχέδιο Κατανομής Εκπομπών [«το Σχέδιο»] που καταρτίστηκε στο πλαίσιο της οδηγίας 2003/87/EK προβλέπει αύξηση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 39,2% έως το 2010, μολονότι η Ελλάδα έχει δεσμευτεί από το Πρωτόκολλο του Κιότο να αυξήσει τις εκπομπές τους έως 25%. Παράλληλα, το Κράτος καταφεύγει στην αγορά δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου για να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του βάσει του Σχεδίου. Εξάλλου, ο έλεγχος εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι σχεδόν ανύπαρκτος, καθώς το Σώμα Επιθεωρητών Περιβάλλοντος αδυνατεί να λειτουργήσει λόγω σοβαρών ελλείψεων προσωπικού, ενώ σε περιπτώσεις που διαπιστώνονται παραβιάσεις των ορίων εκπομπής αερίων, οι κυρώσεις που επιβάλλονται από τις Αρχές δεν είναι επαρκώς αυστηρές κι αποτρεπτικές ούτε επηρεάζουν ουσιαστικά τις εκπομπές αυτές.

Περαιτέρω, παρά τις παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ορισμένοι ατμοηλεκτρικοί σταθμοί [«ΑΗΣ»] λειτουργούν βάσει ενιαίας προσωρινής άδειας, διάρκειας 8 ετών, χωρίς την εκ των προτέρων έγκριση περιβαλλοντικών όρων για τον καθένα, γεγονός που μαρτυρά ότι οι Ελληνικές Αρχές δεν αποδίδουν την προσήκουσα σημασία στη διαδικασία έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων των ΑΗΣ. Τέλος, το Κράτος δεν λαμβάνει όλα τα μέσα για την προσαρμογή του εξοπλισμού των ορυχείων και των ΑΗΣ στις «βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές», καθώς οι πρωτοβουλίες της ΔΕΗ προς το σκοπό αυτόν εκδηλώνονται με βραδύτητα, είναι αποσπασματικές ή αποτελούν απλά αντικείμενο μελλοντικού προγραμματισμού.

Σε σχέση με το άρθρο 11 παρ. 2 και 3, η Επιτροπή έκρινε ότι, μολονότι το νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας κρίνεται επαρκές ως προς τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων, στην πράξη το πλαίσιο αυτό δεν εφαρμόζεται. Εξάλλου, οι ελληνικές αρχές δεν δημοσιοποιούν ούτε παρέχουν πληροφορίες σχετικές με το περιβάλλον, ακόμη κι όταν τους έχει υποβληθεί σχετικό αίτημα. Τα στοιχεία που παρέχει το Κράτος φανερώνουν ότι αυτό δεν ασκεί αποτελεσματική πολιτική ενημέρωσης και ανάπτυξης της συναίσθησης ατομικής ευθύνης, ούτε καν σε επίπεδο πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Τέλος, το Κράτος έχει λάβει ελάχιστα μέτρα για την οργάνωση της επιδημιολογικής παρακολούθησης των θιγόμενων πληθυσμών, καθώς, στα 45 χρόνια εκμετάλλευσης του λιγνίτη, έχουν πραγματοποιηθεί μόνον δυο επιδημιολογικές μελέτες, οι οποίες κάλυπταν μέρος μόνον των θιγόμενων περιοχών, ενώ καμία μελέτη νοσηρότητας δεν διενεργήθηκε στις κοινότητες που βρίσκονται κοντά στους ΑΗΣ.

Η Επιτροπή έκρινε επίσης ότι υπάρχει παράβαση του άρθρου 3 παρ. 2 του Χάρτη το οποίο ορίζει:

Άρθρο 3 - Δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας

Για εξασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας, τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση:

2. Να καθορίζουν μέτρα ελέγχου της εφαρμογής των κανονισμών αυτών

Εξετάζοντας το άρθρο 3 παρ. 2, η Επιτροπή τόνισε κατ' αρχήν ότι ο έλεγχος εφαρμογής των κανονισμών για την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία αποτελεί προϋπόθεση εκ των ων ουκ άνευ για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος που θεμελιώνεται στο άρθρο 3. Έτσι, η Επιτροπή συμπέρανε ότι υπάρχει παράβαση του άρθρου 3 παρ. 2, διότι, όπως αναγνωρίζει η Κυβέρνηση και βάσει των στοιχείων που προσκόμισε το ΙΜΔΑ, ο έλεγχος των ορυχείων και των λατομείων είναι ανεπαρκής λόγω έλλειψης προσωπικού. Κατά συνέπεια, η Ελλάδα παραβιάζει την υποχρέωσή της να ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων υγιεινής κι ασφάλειας

στην εργασία, κυρίως διότι αναγνωρίζει την έλλειψη επαρκούς προσωπικού και δεν είναι σε θέση να παρέχει ακριβή στοιχεία για τον αριθμό των εργατικών ατυχημάτων στα ορυχεία.

Περαιτέρω, η Επιτροπή έκρινε ότι υπάρχει παράβαση του άρθρου 2 παρ. 4 το οποίο ορίζει ότι:

Άρθρο 2 - Δικαίωμα για δίκαιες συνθήκες εργασίας

Για εξασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος για δίκαιες συνθήκες εργασίας, τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση:

4. Να εξασφαλίζουν στους εργαζόμενους που απασχολούνται σε ορισμένες επικίνδυνες ή ανθυγιεινές εργασίες είτε τη μείωση της διάρκειας της εργασίας είτε συμπληρωματική άδεια με αποδοχές

Η Επιτροπή έκρινε ότι υπάρχει παράβαση του άρθρου, διότι το Κράτος εναπόθεσε στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας τη λήψη μέτρων για την αποτελεσματική εφαρμογή του, μολονότι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις δεν παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παραπάνω διάταξη. Επιπλέον, το Κράτος δεν έλαβε κανένα μέτρο, ούτε καν εκ των υστέρων, για να διασφαλίσει την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων που θεμελιώνονται στο άρθρο 2 παρ. 4.

Σχετικά με το άρθρο 3 παρ. 1, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν υπάρχει παράβαση. Το άρθρο ορίζει:

Άρθρο 3

Δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας

Για εξασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας, τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση:

1. Να εκδίδουν κανονισμούς ασφάλειας και υγιεινής

Η Επιτροπή έκρινε ότι δεν υπάρχει παράβαση διότι, λαμβάνοντας υπόψη το σχετικό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που ισχύει στην Ελλάδα, δεν θεμελιώνεται έλλειψη ειδικών διατάξεων για τη ρύθμιση των επαγγελματικών ασθενειών. Εξάλλου, για συμμόρφωσή του με το άρθρο 3 παρ. 1, το Κράτος δεν υποχρεούται να θεσμοθετήσει ένα ειδικό καθεστώς ασφάλισης και αποζημίωσης των επαγγελματικών ασθενειών κι αναπηριών, αν και η πλειοψηφία των Συμβαλλομένων

Κρατών έχει υιοθετήσει τέτοιο ειδικό καθεστώς. Τέλος, η Επιτροπή δεν εξέτασε το επιχείρημα του ΙΜΔΑ που αφορούσε τον ανεπαρκή αριθμό ιατρών εργασίας, διότι θεώρησε ότι η υποχρέωση των κρατών να εγκαθιδρύσουν σταδιακά υπηρεσίες υγείας στην εργασία θεμελιώνεται στον Αναθεωρημένο Χάρτη, τον οποίο η Ελλάδα δεν έχει ακόμη κυρώσει.

B. Ληπτέα Μέτρα

Το ΙΜΔΑ αναγνωρίζει την εθνική και τοπική σημασία του λιγνίτη και συμμερίζεται τη συμβολή των δραστηριοτήτων της ΔΕΗ στην οικονομική ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής της Πτολεμαΐδας και της Μεγαλόπολης. Ωστόσο η ανάπτυξη μπορεί και πρέπει να συμφιλιωθεί με την προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος. Για το σκοπό αυτό, το ΙΜΔΑ ζητά από το Ελληνικό Κράτος να λάβει τα ακόλουθα μέτρα για την προστασία της υγείας των κατοίκων των περιοχών αυτών:

1. Πλήρη και ουσιαστική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και νομολογίας: έγκριση εξατομικευμένων περιβαλλοντικών όρων προ της ατομικής αδειοδότησης για κάθε εγκατάσταση λιγνιτικών δραστηριοτήτων.

2. Ενίσχυση των υπηρεσιών επιθεώρησης περιβάλλοντος για το σεβασμό των περιβαλλοντικών όρων με στόχο τη μείωση της ρύπανσης. Συγκεκριμένα: (α) αύξηση του αριθμού των επιθεωρητών και των επιτόπιων ελέγχων, ώστε να καλύπτεται το μεγαλύτερο ποσοστό των εγκαταστάσεων, (β) επιβολή μέτρων αποτελεσματικής μείωσης της ρύπανσης, τα οποία θα αποτρέπουν την επανάληψη της παραβίασης στο μέλλον.

3. Απομάκρυνση όλων των παλαιών και ρυπογόνων τεχνολογιών και συνεχής προσαρμογή στις Βέλτιστες Διαθέσιμες Τεχνικές για την αποτελεσματική μείωση των εκπομπών ρύπων, σύμφωνα με την Οδηγία 96/61 για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (IPPC) από τις βιομηχανικές δραστηριότητες.

4. Ουσιαστική ενημέρωση και συμμετοχή των κατοίκων και των ενδιαφερομένων οργανώσεων στον προγραμματισμό και τη λήψη αποφάσεων, οι οποίες έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον.

5. Χρηματοδότηση μελετών για τις επιπτώσεις της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, που προκαλούν οι λιγνιτικές δραστηριότητες στην υγεία των κατοίκων. Υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων πρόληψης των κινδύνων και συστηματική ενημέρωση με βάση τις εξελίξεις της επιστήμης.

6. Ενίσχυση των μηχανισμών επίβλεψης, πρόληψης και επιβολής της νομοθεσίας για την προστασία της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία (Επιθεώρηση Μεταλλείων και Σ.ΕΠ.Ε).

7. Νομοθετική πρόβλεψη είτε μείωσης της διάρκειας της εργασίας είτε συμπληρωματικής άδειας με αποδοχές ως μέτρα αντιστάθμισης των επικίνδυνων και ανθυγιεινών συνθηκών εργασίας στα ορυχεία.

8. Επικύρωση του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

Το ΙΜΔΑ θα παρακολουθεί την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του Κράτους παραμένοντας σε στενή επαφή με τις τοπικές αρχές και την τοπική κοινωνία.

Το κείμενο της απόφασης είναι διαθέσιμο:

1) στα ελληνικά: Ιστοσελίδα του ΙΜΔΑ

https://www.mfhr.gr/archive/jurisprudence/ECSR_IMDAvGreece.pdf

2) στα αγγλικά: Ιστοσελίδα Συμβουλίου της Ευρώπης

https://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/MeritsRC30_en.pdf

και Ιστοσελίδα ΙΜΔΑ

https://www.mfhr.gr/archive/jurisprudence/ECSR_MFHRvGreece_english.pdf

3) στα γαλλικά: Ιστοσελίδα Συμβουλίου της Ευρώπης

https://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/cse/4_r%27clamations_collectives/liste_des_r%27clamations/MeritsRC30_fr.pdf

και Ιστοσελίδα ΙΜΔΑ

https://www.mfhr.gr/archive/jurisprudence/ECSR_MFHRvGreece_french.pdf

[1] Ο ΕΚΧ υιοθετήθηκε στις 18.10.1961 και επικυρώθηκε από την Ελλάδα στις 6.6.1984 με το ν. 1426/1984 (ΕτΚ Α΄, φ. 32). Η Ελλάδα έχει υπογράψει τον αναθεωρημένο ΕΚΧ κατά την υιοθέτησή του στις 3.5.1996, αλλά δεν τον έχει ακόμη επικυρώσει. Το Πρόσθετο Πρωτόκολλο στον ΕΚΧ, το οποίο προβλέπει το μηχανισμό των συλλογικών προσφυγών, τέθηκε σε ισχύ στις 1.7.1998. Η Ελλάδα το επικύρωσε στις 18.6.1998 με το ν. 2595/1998 (ΕτΚ Α΄, φ. 63).

[2] Ενδεικτικά, βλ. την ανταλλαγή παρατηρήσεων μεταξύ του ΙΜΔΑ και του Κράτους για τη μέτρηση των ρύπων, οι οποίες οδήγησαν στην παραδοχή από το Κράτος της υπέρβασης των οριακών τιμών σε ορισμένες περιπτώσεις (παρ. 3-17 και παρ. 38), σχετικά με τη χρήση ή την απουσία χρήσης συγκεκριμένων αντιρρυπαντικών τεχνικών από τη ΔΕΗ (παρ. 24-25 και παρ. 61-67), τη μη εκτέλεση αποφάσεων και τη διαιώνιση πρακτικών παρέκκλισης από την περιβαλλοντική νομοθεσία (παρ. 23, 31-32 και 70).

[3] Σύμφωνα με την Οδηγία 96/61 για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (IPPC) από τις βιομηχανικές δραστηριότητες.

[4] Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση του συγκεκριμένου ζητήματος, βλ. παρ. 32.

[5] Πρέπει να αναφερθεί, επιπλέον, ότι το Κράτος αδυνατεί να παρουσιάσει στοιχεία για τον αριθμό των ατυχημάτων ή οποιαδήποτε άλλη απόδειξη αποτελεσματικής προστασίας της υγείας και της ασφάλειας στα ορυχεία.