

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΩΣ ΕΓΓΥΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ (Μάιος 2010)

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΤΟΛΙΑΣ

1. Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή και ιδρύθηκε με το Νόμο 2477/1997.^[1] Η λειτουργία του εγκαινιάστηκε την 1η Οκτωβρίου του 1998 και σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του 1998 «αποτέλεσε την ολοκλήρωση μιας μακρόχρονης αναζήτησης πρόσφορων τρόπων για τη βελτίωση της διοίκησης και των σχέσεων της με τον πολίτη».^[2] Πράγματι η ανάγκη των διοικουμένων να εκδηλώσουν αιτήματα και να διατυπώσουν παρατηρήσεις για φαινόμενα κακοδιοίκησης, αλλά και των κυβερνήσεων για την καταγραφή των διοικητικών δυσλειτουργιών που αποτελούν παράγοντα ενίσχυσης της δυσaréσκειας των διοικουμένων, οδήγησε στη θεσμοθέτηση και διάδοση του Ombudsman ήδη από τον 18ο αιώνα. Ο θεσμός αυτός εισήχθη και διαμορφώθηκε στις σκανδιναβικές χώρες και έλκει την καταγωγή του στη Σουηδία, όπου υφίσταται και λειτουργεί από το 1809. Η πετυχημένη λειτουργία του θεσμού είχε ως συνέπεια τη διάδοσή του, αρχικά στις λοιπές Σκανδιναβικές Χώρες και εν συνεχεία στην κεντρική και βόρεια Ευρώπη, ενώ, όπως αναμενόταν, η οργανωτική συγκρότηση, το πεδίο αρμοδιοτήτων, καθώς και η ονοματοδοσία του ποικίλλει.

Η οργάνωση, η στελέχωση και το καθεστώς λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Νόμου 3094/2003^[3], ενώ μετά από τη §συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τυγχάνει και συνταγματικής κατοχύρωσης (άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος). Η συνταγματική κατοχύρωση του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί την πλέον πανηγυρική μαρτυρία της αποδοχής που τυγχάνει η Αρχή για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος και την προστασία του Κράτους Δικαίου^[4] και αντιστρόφως στην παρούσα συγκυρία του «αυταρχικού κρατισμού» οι πολίτες για να αμυνθούν απέναντι στην κάθε λογής αυθαιρεσία μπορούν να καταφύγουν στις εγγυήσεις που παρέχουν οι συνταγματικοί κανόνες^[5].

Η βασική αποστολή του Έλληνα Συνηγόρου του Πολίτη, όπως προκύπτει από τη συνδυαστική ερμηνεία των ρυθμίσεων, που διέπουν τη λειτουργία του, αφορά στη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων Υπηρεσιών με σκοπό «την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την αποκατάσταση της νομιμότητας»^[6]. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του Νόμου 3094/2003, «Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων»^[7]. Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, «Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα ατομικό ή συλλογικό διοικητικό όργανο: i) προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, ii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση, iii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, iv) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.».

Από την ίδρυσή του (1997) έως σήμερα ο Συνήγορος του Πολίτη διεύρυνε σημαντικά το πεδίο των αρμοδιοτήτων του και κατά συνέπεια το διαμεσολαβητικό του έργο εκτείνεται και καλύπτει ολοένα και μεγαλύτερο τμήμα του φάσματος της διοικητικής δράσης. Η επέκταση των διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη αντιστοιχεί στη διεύρυνση του κύκλου των ελεγχόμενων φορέων διοικητικής λειτουργίας, συμβάλλοντας, υπ' αυτή την έννοια, στην αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της θεσμικής του αποστολής. Συνακόλουθα, υπάγονται πλέον στην αρμοδιότητα της Αρχής θέματα, που ανάγονται:

α) στην προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, με αρμοδιότητα και για θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού (Νόμος 3293/2004). Για την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας ιδρύθηκε ο Κύκλος «Δικαιωμάτων του Παιδιού»,

β) στην εφαρμογή των δικαιωμάτων της υγείας, πρόνοιας και κοινωνικής αλληλεγγύης (Νόμος 3293/2004),

γ) στην «εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή

εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» (Νόμος 3304/2005) στο πλαίσιο της εφαρμογής των σχετικών οδηγιών για την αντιμετώπιση των διακρίσεων

δ) στην εφαρμογή, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη και στις συνθήκες εργασίας (Νόμος 3488/2006). Για την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας ιδρύθηκε ο κύκλος «Ισότητα των Φύλων» και

ε) στην πρόσβαση του Συνηγόρου του Πολίτη στα καταστήματα κράτησης (Νόμος 3772/2009).

Όπως προκύπτει από τη διαρκή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μείνει στατικός, αντιθέτως, εξελίσσεται προς την κατεύθυνση της ουσιαστικότερης προστασίας του προσώπου και ταυτοχρόνως της εμπέδωσης του σεβασμού της έννομης τάξης από τους φορείς άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επικουρείται στο έργο του από έξι (6) Βοηθούς Συνηγόρους, οι οποίοι υπάγονται στο ίδιο με αυτόν καθεστώς προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 3094/2003 και άρθρο 3 του Ν. 3051/2002)[\[8\]](#). Οι Βοηθοί Συνήγοροι προΐστανται του κύκλου που εποπτεύουν και συντονίζουν τις εργασίες του, ενώ συνεργάζονται, κατευθύνουν και αξιολογούν τους ειδικούς και βοηθούς επιστήμονες του κύκλου τους[\[9\]](#).

Σύμφωνα με το Νόμο 2477/1997 (άρθρο 3 παρ. 5) ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία εκθέτει το έργο της Αρχής, παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και τις αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις. Περαιτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει, εκτός από την ετήσια έκθεση, πορίσματα, τα οποία γνωστοποιούνται στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες[\[10\]](#) και ειδικές εκθέσεις για σημαντικά θέματα ή για ζητήματα ευρύτερου ενδιαφέροντος που προκύπτουν κατά τη διερεύνηση των υποθέσεων.

Η σύνταξη ειδικών εκθέσεων συμβάλλει στην ευελιξία μεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη και του παρέχει τη δυνατότητα ελιγμών απέναντι στη δύστροπη Γραφειοκρατία, δεδομένου ότι οι εκθέσεις συνιστούν «ανώτερο» μέσο άσκησης πίεσης, σε σχέση με το όποιο καταληκτικό πόρισμα. Επειδή δε για την εκπόνησή τους δεν απαιτείται οπωσδήποτε να έχει ολοκληρωθεί η εξέταση της όποιας υπόθεσης, διαθέτουν τη δυναμική της τρέχουσας επικαιρότητας. Ουσιαστικά οι ετήσιες και ειδικές εκθέσεις καθώς και τα πορίσματα αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του Συνηγόρου του Πολίτη ως εξωδικαστικού μηχανισμού ελέγχου και διαμεσολάβησης και συμβάλλουν στην κατοχύρωση της ανεξαρτησίας του.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή την εγγύηση της νομιμότητας, της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, δεδομένου ότι η βασική του αρμοδιότητα αφορά στην επίλυση των διοικητικών διαφορών του πολίτη με την δημόσια διοίκηση με την κατάθεση συγκεκριμένων διαμεσολαβητικών προτάσεων, που βασίζονται στην νομική επιχειρηματολογία. Κεντρικό ζητούμενο είναι η αποτελεσματική εφαρμογή των εγγυήσεων του κράτους δικαίου και η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Υπό την έννοια της έμφασης στην διαμεσολαβητική του αποστολή μέσω της ανάπτυξης νομικών επιχειρημάτων, καθίσταται σαφές ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις αλλά μόνον συστάσεις, δηλαδή μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις [\[11\]](#), οι οποίες λόγω της φύσης τους δεν μπορούν να προσβληθούν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων [\[12\]](#).

Επίσης, παρότι στο πλαίσιο της σύντομης αυτής ανάλυσης δεν μπορεί να υπεισέλθει κανείς σε βάθος αναφορικά με το χαρακτήρα της διαμεσολάβησης, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο έλληνας Συνήγορος του Πολίτη με βάση τη μέχρι τώρα λειτουργία του έχει κινηθεί σε ένα είδος διαμεσολάβησης, το οποίο συνίσταται στην ενίσχυση της *διαβούλευσης* μεταξύ διοίκησης και διοικουμένου. Ουσιαστικά ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων [\[13\]](#).

Πιο συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις, που διαπιστώνει είτε το μη σύννομο μιας διοικητικής πράξης είτε την παράλειψη μιας οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας από την πλευρά της διοίκησης, επιχειρεί να πείσει τη διοίκηση, αναπτύσσοντας μια νομική

επιχειρηματολογία, η οποία βασίζεται είτε στην επίκληση ρητών διατάξεων τόσο της κοινής νομοθεσίας όσο και του Συντάγματος αλλά και του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, καταλήγοντας μάλιστα κάποιες φορές και σε ερμηνεία διαφορετική από αυτή, που υιοθετήθηκε από την αρμόδια αρχή κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης[14]. Συχνά επίσης η Αρχή επικαλείται στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας της βασικές αρχές, του δημοσίου δικαίου, όπως αυτές έχουν διαπλαστεί νομολογιακά, όπως είναι η αρχή της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου ως ειδικότερη έκφανση του κράτους δικαίου[15]. Πρόκειται συνεπώς για ένα λυσιτελή μηχανισμό διοικητικού ελέγχου[16], το βασικό εργαλείο του οποίου δεν συνίσταται στην επιβολή κυρώσεων αλλά στην προσπάθεια διαμεσολάβησης μέσω της επίκλησης βάσιμων και πειστικών νομικών επιχειρημάτων.

2. Συνήγορος του Πολίτη και προστασία του περιβάλλοντος

2.1. Πεδίο αρμοδιότητας - στόχοι παρέμβασης

Ο Συνήγορος του Πολίτη, συνιστά έναν, επικουρικό προς τη δικαιοσύνη, ανεξάρτητο μηχανισμό ελέγχου των παραλείψεων της περιβαλλοντικής διοίκησης, για την εμπέδωση του κράτους δικαίου. Υπ' αυτή την έννοια, η λειτουργία του εγγυάται την περιβαλλοντική προστασία, ενώ παράλληλα θωρακίζει την προστασία του πολίτη έναντι των αυθαιρεσιών ή παραλείψεων της διοίκησης, ως μηχανισμός παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και διασφάλισης των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης και της αειφορίας. Η σχετική πρακτική της Αρχής στο πεδίο της περιβαλλοντικής προστασίας υπογραμμίζει την ανάγκη αφενός της προσεκτικής περιφρούρησης του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και αφετέρου της συνεκτίμησης των δικαιολογημένων έννομων συμφερόντων και δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων στο πλαίσιο των τριπολικών σχέσεων, που δημιουργούνται.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποβλέπει στην ευαισθητοποίηση και τον συντονισμό όλων των βαθμίδων της διοίκησης (κεντρικής, περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης), ώστε οι υπηρεσίες να αναπτύξουν προληπτική και αποτελεσματική δράση για την περιβαλλοντική αειφορία. Για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος έχουν τεθεί δυο ενδιαμέσοι στόχοι: η εξασφάλιση, τουλάχιστον, της κατασταλτικής δράσης της διοίκησης στις περιπτώσεις παραβίασης της νομοθεσίας και ο συντονισμός της δράσης των συναρμόδιων υπηρεσιών για την πάταξη φαινομένων αυθαιρεσίας[17].

Ο Κύκλος ποιότητας ζωής δραστηριοποιείται σε ένα ευρύ πεδίο θεμάτων, τα οποία αφορούν στην προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, το οποίο τυγχάνει συνταγματικής προστασίας στο άρθρο 24 του Συντάγματος. Σημείο αναφοράς του πεδίου δραστηριότητας του Κύκλου Ποιότητας Ζωής αποτελεί η διασφάλιση της περιβαλλοντικής προστασίας, όπως αυτή νοείται μέσω των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης και της αειφορίας[18]. Ειδικότερα στο πεδίο αρμοδιότητας του «Κύκλου Ποιότητας Ζωής» - σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.1 περ. γ του π.δ. 273/1999 - εμπίπτει η προστασία του περιβάλλοντος, η πολεοδομία, η χωροταξία, τα δημόσια έργα και ο πολιτισμός[19]. Συγκεκριμένα, οι θεματικές αναφορών που τυγχάνουν χειρισμού από τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής της Αρχής, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, μπορούν να ενταχθούν στις ακόλουθες θεματικές κατηγορίες[20]:

1. Πλημμελής λειτουργία των καθ' ύλη αρμόδιων Υπηρεσιών
2. Εφαρμογή ρυμοτομικών και πολεοδομικών σχεδίων
3. Παραδοσιακοί οικισμοί, διατηρητέα κτίρια και μνημεία
4. Δεσμεύσεις και απαλλοτριώσεις ακινήτων
5. Παράνομη έκδοση ή αναθεώρηση οικοδομικών αδειών, αυθαίρετη δόμηση και παράλειψη οφειλόμενων κατεδαφίσεων
6. Ψδεις λειτουργίας βιομηχανικών εγκαταστάσεων και καταστημάτων υγειονομικού ελέγχου

7. Διευθέτηση ρευμάτων, διαχείριση υδάτινων πόρων καθώς και μη επαρκείς και αποτελεσματικοί έλεγχοι για τη διασφάλιση της ποιότητας του πόσιμου νερού
8. Προστασία δασών
9. Χωροθετήσεις, μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και λοιπά ζητήματα
10. Διαχείριση υγρών και στερεών αποβλήτων
11. Καθορισμός ζωνών αιγιαλού και παραλίας
12. Ζητήματα διαφημιστικών πινακίδων
13. Κυκλοφοριακές ρυθμίσεις
14. Θέματα συνδέσεων με τα δίκτυα κοινής ωφέλειας.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί το τεκμήριο αναρμοδιότητας που εισάγει το άρθρο 3 παρ. 4 του Νόμου 3094/2003, σύμφωνα με το οποίο *«Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση»*. Το σχετικό τεκμήριο αναρμοδιότητας κάμπτεται, όμως, για δύο περιοριστικά αναφερόμενους λόγους, επί συνδρομή των οποίων επανέρχεται το τεκμήριο αρμοδιότητας της Αρχής που εισάγει η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1, δηλαδή *«...αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος»*. Συνοψίζοντας σύμφωνα με το τεκμήριο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνον με δικαστική απόφαση, παρά μόνον εκτός εάν συντρέχει προφανής παρανομία ή οι καταστάσεις αυτές έχουν σχέση κατά το αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος [\[21\]](#).

Η σημασία της συγκεκριμένης διάταξης αποκτά ιδιαίτερη κανονιστική βαρύτητα για τις αναφορές του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, στο βαθμό που ο κύριος όγκος τους δεν περιορίζεται στην κλασσική διπολική σχέση διοίκησης-πολίτη. Αντιθέτως αποτελεί

συχνά βασικό αίτημα η φερομένη ως παραλειπόμενη παρέμβαση της διοίκησης, προκειμένου να άρει ή να περιστείλει παράνομες συμπεριφορές τρίτων. Περαιτέρω, είναι προφανές ότι ο νομοθέτης εισάγοντας την εξαίρεση αυτή, επιφόρτισε την Αρχή με ένα επιπρόσθετο καθήκον αναφορικά με την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία νοείται ως προστασία του δημοσίου γενικού συμφέροντος, προσδιοριζόμενο μάλιστα σύμφωνα με τις γνωστές αρχές, που έχει επεξεργαστεί η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας[22]. Εν κατακλείδι το περιβάλλον προοιωνίζεται ως προνομιακό πεδίο παρέμβασης για το Συνήγορο του Πολίτη, και η προστασία του υπερτερεί των έννομων συμφερόντων ιδιωτών.

Η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 4 του Ν. 3094/2003 θα πρέπει συνεπώς να ερμηνευτεί συνδυαστικά με το περιεχόμενο των ρυθμίσεων του αναθεωρημένου άρθρου 24 του Συντάγματος, όπου –εκτός από την ήδη υπάρχουσα υποχρέωση λήψης θετικών μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος– καθιερώνεται ένα ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον αλλά και η αρχή της αειφορίας ως βασική κατευθυντήρια αρχή, που θα πρέπει να διέπει τις περιβαλλοντικές αλλά και εν γένει τις αναπτυξιακές πολιτικές[23]. Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης δεν είναι δυνατόν να εξετασθεί ο ιδιόμορφος χαρακτήρας και το περιεχόμενο ενός δικαιώματος στο περιβάλλον[24]. Σε μια πρώτη προσέγγιση θα πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι το ατομικό αυτό δικαίωμα διαφέρει από τα παραδοσιακά ατομικά δικαιώματα, καθώς το περιεχόμενό του συνίσταται αφενός στην ενίσχυση εκείνων των διαδικαστικών εγγυήσεων (πρόσβαση στην πληροφόρηση, ενίσχυση της συμμετοχής), που συμβάλουν στην αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Αφετέρου μπορεί να θεωρησει κανείς ότι στο κανονιστικό περιεχόμενο του εν λόγω δικαιώματος εμπεριέχεται η δυνατότητα αμφισβήτησης από την πλευρά των πολιτών της ορθής εκπλήρωσης από το κράτος της υποχρέωσής του για την προστασία του περιβάλλοντος[25]. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι σε διεθνές επίπεδο με μια μερίδα της νομικής θεωρίας είναι αρκετά επιφυλακτική αναφορικά με την συγκεκριμένη συνεισφορά ενός τέτοιου δικαιώματος, δεδομένου ότι οι όποιες διαδικαστικές πτυχές του (πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, συμμετοχή του κοινού) είναι ήδη κατοχυρωμένες σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας και σνακόλουθα θεωρείται ότι δεν μπορεί να προσφέρει κάτι περισσότερο[26].

Περαιτέρω, νέα δεδομένα για τον χειρισμό των αναφορών του Κύκλου Ποιότητας Ζωής δημιουργεί και η υιοθέτηση της αρχής της αειφορίας, η οποία αναγνωρίζεται

ως περιβαλλοντική συνιστώσα της αρχής της βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης[27] αλλά και η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης καθ' αυτή. Σύμφωνα με το περιεχόμενο της αρχής της αειφορίας η διαχείριση των οικοσυστημάτων αλλά και του φυσικού περιβάλλοντος εν γένει θα πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε να μην θίγεται η φέρουσα ικανότητά τους σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, προκειμένου να ικανοποιηθούν και οι ανάγκες των μελλοντικών γενεών. Περαιτέρω, η αρχή της βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης προϋποθέτει την χάραξη πολιτικών και τη λήψη μέτρων για την επίτευξη συνεργειών μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της περιβαλλοντικής προστασίας, που συνιστούν τους τρεις πυλώνες της εν λόγω πολυσύνθετης αρχής[28].

Με βάση τα παραπάνω, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής του Συνηγόρου του Πολίτη επιδιώκει, όπως θα καταδειχθεί παρακάτω με τη μορφή συγκεκριμένων παραδειγμάτων, να συμβάλει -στο πλαίσιο της διερεύνησης των αναφορών, που του υποβάλλονται-, στην αποτελεσματική τήρηση της εθνικής και κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό την ουσιαστική υλοποίηση του ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον σύμφωνα με τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη. Περαιτέρω, σημαντική είναι η συμβολή της Αρχής στην ουσιαστική εμπέδωση και εφαρμογή των αρχών της αειφορίας και της αειφόρου ανάπτυξης, καθώς μέσα από τα διαμεσολαβητικά της έγγραφα συνεισφέρει στην ερμηνευτική αποσαφήνιση του σύνθετου και αμφίσημου περιεχομένου των αρχών αυτών. Στο πλαίσιο μάλιστα αυτό, θα καταδειχθεί η κομβική σημασία των πορισμάτων του Συνηγόρου του Πολίτη στην αποσαφήνιση κρίσιμων εννοιών της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αλλά και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής της.

2.2 Η άσκηση διαμεσολαβητικής δράσης μέσω της έκδοσης πορισμάτων

2.2.1 Το περιεχόμενο των πορισμάτων του κύκλου ποιότητας ζωής κατά θεματικό αντικείμενο

Μετά το πέρας της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να συντάξει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και στις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του ενδιαφερόμενου πολίτη[29].

Από τα ανωτέρω συνεπάγεται ότι η επιλογή σύνταξης πορίσματος ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του Συνηγούρου, έχοντας ως βασικό κριτήριο, εάν κάτι τέτοιο κρίνεται σκόπιμο με βάση τη φύση της υπόθεσης. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις, με συνέπεια τα πορίσματα και οι προτάσεις που αυτά περιλαμβάνουν, να μην συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, όπως άλλωστε έχει δεχθεί και το Συμβούλιο της Επικρατείας στην Απόφαση 2274/2003[30].

Από πλευράς περιεχομένου τα πορίσματα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής διακρίνονται σε δύο κατηγορίες και συγκεκριμένα στα πορίσματα, που αφορούν το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον και στα πορίσματα, που αφορούν πολεοδομικά θέματα. Ειδικότερα τα πορίσματα για τις περιπτώσεις, που αφορούν στο φυσικό περιβάλλον καλύπτουν ένα ευρύτατο πεδίο εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και είναι ιδιαίτερα αποκαλυπτικά αναφορικά με τον βαθμό εφαρμογής της. Το περιεχόμενο τέτοιων χαρακτηριστικών πορισμάτων μπορεί να σχετίζεται[31]:

- με την αμφισβήτηση της επιλογής θέσης για τη χωροθέτηση χώρων διαχείρισης στερεών αποβλήτων (Πόρισμα για το χώρο υγειονομικής ταφής απορριμμάτων (ΧΥΤΑ) Καρδίτσας, Δεκέμβριος 2000, αρ. πρωτ. αναφοράς 1052/17-11-98). Ο Συνήγορος του Πολίτη, μετά από τη νομική και ουσιαστική διερεύνηση της υπόθεσης, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η απόφαση προέγκρισης χωροθέτησης συνιστούσε πράξη κακοδιοίκησης, καθόσον δεν τηρήθηκαν οι προβλεπόμενες για τη χορήγησή της διαδικαστικές φάσεις της κατάρτισης περιφερειακού σχεδιασμού διαχείρισης στερεών αποβλήτων
- τη χορήγηση άδειας λειτουργίας κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων σε προστατευμένο από τη Σύμβαση Ραμσάρ υγροβιότοπο (Πόρισμα για την εγκατάσταση βουστασιών στην περιοχή της λίμνης Αλατζαγκιόλα Νέστου του Νομού Καβάλας - Ιανουάριος 2001, αρ. πρωτ. αναφοράς 4792 / 27-3-2000). Ο Συνήγορος του Πολίτη , μετά από τη νομική και ουσιαστική διερεύνηση της υπόθεσης, κατέληξε στο

συμπέρασμα ότι η έκδοση των άδειών αυτών συνιστούσε παραβίαση μιας σειράς νομοθετικών διατάξεων και συνακόλουθα μια μορφή πολυεπίπεδης κακοδιοίκησης. Κατέγραψε μάλιστα σωρεία παραλείψεων οι οποίες δεν αποτελούσαν εσφαλμένες υπηρεσιακές εκτιμήσεις, αλλά μη σύννομες ενέργειες των υπηρεσιών

- τη μη σύννομη περιβαλλοντική αδειοδότηση των ατμοηλεκτρικών σταθμών της Δ.Ε.Η. στην Καρδιά, τον Ήλιο Δημήτριο και την Πτολεμαΐδα Κοζάνης (Πόρισμα Οκτώβριος 2005, υποθέσεις 6536 & 6537/2004). Ανάλυση του συγκεκριμένου πορίσματος πραγματοποιείται στην ενότητα 2.2.2.
- τα περιβαλλοντικά προβλήματα από τη λειτουργία του αερολιμένα του Ηρακλείου (Πόρισμα Ιούλιος 2006, υπόθεση 5207/2005). Ο Συνήγορος του Πολίτη, μετά από τη διερεύνηση της υπόθεσης κατέληξε στα εξής συμπεράσματα: α) αποδέκτης των αστικών αλλά και των ομβρίων λυμάτων του ΚΑΗΚ ήταν η θάλασσα και όχι ο βιολογικός σταθμός της πόλης του Ηρακλείου, κατά παράβαση των υπ' αριθ. 6 και 7 όρων της οικείας ΚΥΑ, β) δεν είχαν εγκατασταθεί τα κατάλληλα τεχνικά μέσα για την αυτόματη καταγραφή και παρακολούθηση της τήρησης των λειτουργικών διαδικασιών μείωσης του θορύβου των αεροσκαφών, όπως αυτές περιγράφονται στο Κεφάλαιο Ε' άρθρο 12 του ΠΔ 1178/1981 (ΦΕΚ 291 Α'), γ) δεν είχε εγκατασταθεί σύστημα καταγραφής θορύβου, κατά παράβαση του υπ' αριθ. 15 όρου της ως άνω ΚΥΑ και δ) κατά παράβαση του υπ' αριθμ. 15 όρου της ως άνω ΚΥΑ, το εγκαταστημένο σύστημα μέτρησης και παρακολούθησης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης βρισκόταν εκτός λειτουργίας από τον Απρίλιο του 2003
- την επεξεργασία των όμβριων υδάτων και υγρών αποβλήτων του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών (ΔΑΑ) (Πόρισμα Μάιος 2007). Ο Συνήγορος του Πολίτη, μετά από τη διερεύνηση της υπόθεσης κατέληξε στα εξής συμπεράσματα: α) δεν υπήρχε Μελέτη Επεξεργασίας και Διάθεσης Υγρών Αποβλήτων, β) τα επεξεργασμένα απόβλητα από τη Μονάδα Επεξεργασίας Υγρών Αστικού Τύπου Αποβλήτων του ΔΑΑ βρισκόνταν συστηματικά από τον Απρίλιο του 2001 εκτός θεσμοθετημένων ορίων όσον αφορά το άζωτο (N) και το φώσφορο (P), γ) δεν υπήρχε Μονάδα Προεπεξεργασίας των Βιομηχανικών Αποβλήτων της Τεχνικής Βάσης της Ολυμπιακής Αεροπορίας, δ) δεν υπήρχε επαρκές δίκτυο διάθεσης, μέσω επιφανειακής άρδευσης, των επεξεργασμένων υγρών αποβλήτων εντός του ΔΑΑ, ε) δεν υπήρχε εγκεκριμένος αποδέκτης των επεξεργασμένων ομβρίων υδάτων του ΔΑΑ, στ) δεν υπήρχε εγκεκριμένος αποδέκτης

των ομβρίων υδάτων του ΔΑΑ.

2.2.2 Η αποδοχή των πορισμάτων του Κύκλου Ποιότητας Ζωής από τη δημόσια διοίκηση ως απόληξη της διαμεσολάβησης

Ο βαθμός στον οποίο η διοίκηση ανταποκρίνεται στα πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη αλλά και ιδιαιτέρως του Κύκλου Ποιότητας Ζωής δεν κυμαίνεται σε υψηλά επίπεδα, αν και τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία δεν συμβάλλουν στη σαφή αποτύπωση του ποσοστού ανταπόκρισης [32]. Θα πρέπει όμως να επισημανθεί ότι ενώ μεν διαπιστώνεται ο μικρός βαθμός υιοθέτησης των πορισματικών εγγράφων της Αρχής στις διάφορες ετήσιες εκθέσεις, είναι ωστόσο προφανές ότι έχει αρχίσει να καθίσταται προφανής η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην ανάπτυξη μιας νέας διαλεκτικής σχέσης μεταξύ της Αρχής και των δημοσίων λειτουργιών. Για την παγιοποίηση αυτής της διαλεκτικής μεταξύ των διοικητικών υπηρεσιών τα πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν βάση στη νομιμότητα, ενώ από πλευράς διαδικασίας, οι προτάσεις που απευθύνει στη διοίκηση στηρίζονται στην πειθώ, το διάλογο και την ηθική δέσμευση. Υπ' αυτή την έννοια, ο Συνήγορος του Πολίτη επιτελεί ένα παιδευτικό ρόλο στα θέματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και ενίσχυση της περιβαλλοντικής συνείδησης των δημοσίων λειτουργιών και συμβάλει στην διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου ανοικτής, διαφανούς και συμμετοχικής διοίκησης.

Παρόλο, ωστόσο, την προσπάθεια εγκαθίδρυσης διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των λειτουργιών της Αρχής και των υπαλλήλων των συνεργαζόμενων διοικητικών υπηρεσιών, στις περιπτώσεις, που εμπίπτουν στον κύκλο ποιότητας ζωής, δεν υπάρχει ικανοποιητική ανταπόκριση και η σιωπηρή παράκαμψη των επισημάνσεων και προτάσεων της Αρχής είναι ένα αρκετά συχνό φαινόμενο.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα επιδεικτικής αγνόησης πορίσματος της Αρχής από τη διοίκηση συνιστά η περιβαλλοντική αδειοδότηση των σταθμών της Δ.Ε.Η. στην

Καρδιά, στον Ήγιο Δημήτριο και στην Πτολεμαΐδα Κοζάνης, όπου ο Συνήγορος δεν έλαβε απάντηση στο από 27.05.2005 πορισματικό έγγραφό του[33]. Στο εν λόγω πόρισμα είχε επισημάνει το μείζον πρόβλημα της υπέρβασης των ορίων εκπομπής των ρύπων ιδίως από τον Ατμοηλεκτρικό Σταθμό στον Ήγιο Δημήτριο, με συνέπεια να εκπορεύονται σοβαροί κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία. Προκειμένου η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη στη συγκεκριμένη υπόθεση να έχει όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, αρθρώθηκε γύρω από τέσσερα βασικά σημεία[34]:

- την ενίσχυση της πρόσβασης των πολιτών στην περιβαλλοντική πληροφορία
- την εδραίωση κλίματος συνεργασίας με τη Δ.Ε.Η. για την αποδοχή των προτάσεων της Αρχής περί ολοκληρωμένης εφαρμογής των περιβαλλοντικών όρων των εγκαταστάσεών της
- τη διαμεσολάβηση προς τη διοίκηση για τη μετεγκατάσταση των οικισμών που υφίστανται περιβαλλοντική υποβάθμιση (οικισμοί της Ακρινής και της Ποντοκώμης)
- την ενίσχυση της παρουσίας και της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μηχανισμών της διοίκησης εκεί όπου εμφανίζονται προβλήματα περιβαλλοντικής δράσης.

Αντίθετα με τις προσδοκίες των λειτουργών της Αρχής για την έκβαση της υπόθεσης ο Συνήγορος του Πολίτη πληροφορήθηκε από τον τύπο την παράταση της ενιαίας προσωρινής άδειας λειτουργίας των μονάδων της Δ.Ε.Η. χωρίς προηγούμενη περιβαλλοντική αδειοδότηση έως τις 31.12.2008 με νομοθετική διάταξη (άρθρο 24 παρ.1 ν. 3377/2005), ώστε να καθίσταται αδύνατη και η προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας και να τίθεται θέμα παραβίασης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος).

Στη συνέχεια, τόσο τα στοιχεία της έρευνας όσο και το σχετικό πόρισμα της ανωτέρω υπόθεσης, χορηγήθηκαν από το Συνήγορο του Πολίτη στο Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, προκειμένου να τα χρησιμοποιήσει στην προσφυγή, που κατέθεσε κατά της Ελλάδας για τη ρύπανση από τις μονάδες της Δ.Ε.Η. ενώπιον της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης[35]. Η από 7.06.2007 Απόφαση[36] της Επιτροπής των Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου

της Ευρώπης διαπίστωσε ότι η αδειοδότηση των τριών σταθμών της Δ.Ε.Η με νομοθετική διάταξη, χωρίς προηγουμένως να έχει τηρηθεί η διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης για καθεμιά μεμονωμένη μονάδα, συνιστά παραβίαση του άρθρου 11 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (ΕΚΧ) για την προστασία της υγείας εξαιτίας του αυξανόμενου δεσμού ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και στην προστασία της υγείας. Κρίθηκε επίσης ότι δεν είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του Χάρτη η ερμηνεία που δόθηκε στην καθιερωμένη διάκριση ανάμεσα στη διαδικασία χορήγησης της άδειας λειτουργίας και την περιβαλλοντική αδειοδότηση.

2.2.3 Αιτίες μη ανταπόκρισης της διοίκησης στα πορίσματα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής

Όπως ήδη επισημάνθηκε ο βαθμός ανταπόκρισης της διοίκησης στα πορισματικά έγγραφα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα. Οι λόγοι για τους οποίους οι αρμόδιες Αρχές δεν ανταποκρίνονται στα πορισματικά έγγραφα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής μπορούν να ενταχθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες[37]. Οι λόγοι της πρώτης κατηγορίας σχετίζονται άμεσα με την αντίληψη για την ασυμβατότητα μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και περιβαλλοντικής προστασίας. Πρόκειται, δηλαδή, για περιπτώσεις, που είτε εξαιτίας της αδυναμίας προσαρμογής σε ένα μοντέλο βιώσιμης ανάπτυξης είτε εξαιτίας της ισχυρής πίεσης, που ασκούν ισχυρά οικονομικά συμφέροντα, εμφανίζονται διάφορες μορφές διοικητικής παθογένειας ή ακομη και κακοδιοίκησης (παράβαση ουσιωδών τύπων της διοικητικής διαδικασίας καθώς και η μη πλήρης ή αντιφατική αιτιολόγηση των σχετικών διοικητικών πράξεων). Οι μορφές αυτές κακοδιοίκησης θα πρέπει να θεωρηθούν επακόλουθο της έλλειψης βούλησης από την πλευρά της διοίκησης να συμμορφωθεί με τις επιταγές της εθνικής και κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Η μη αποδοχή των προτάσεων, που εμπεριέχονται στα πορίσματα της Αρχής, οφείλεται επίσης και στην έλλειψη κονδυλίων αλλά και ανθρώπινων πόρων από την πλευρά της διοίκησης.

Στη δεύτερη κατηγορία των λόγων μη υιοθέτησης των πορισμάτων της Αρχής

εντάσσονται οι αποκαλούμενοι κοινωνικοί λόγοι, στους οποίους συμπεριλαμβάνεται και το λεγόμενο πολιτικό κόστος, το οποίο επικαλούνται συχνά τόσο οι κρατικοί λειτουργοί όσο και οι αιρετοί άρχοντες της αυτοδιοίκησης, οι οποίοι μάλιστα έχουν και κάποιες μορφές νομιμοποίηση. Η επίκληση τέτοιων λόγων γίνεται όχι μόνον όταν η κρινόμενη συμπεριφορά έρχεται σε αντίθεση με την ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία αλλά και όταν θέτει σε προφανή κίνδυνο υπέρτερα αγαθά, όπως η δημόσια υγεία[38].

Ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής έχει μάλιστα χειριστεί και περιπτώσεις, όπου έχει παρατηρηθεί πολυεπίπεδη κακοδιοίκηση με μακρόχρονη δικαστική διαμάχη των ενδιαφερομένων πολιτών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην κατεύθυνση αυτή αποτελεί η με αρ. πρωτ. 10671/27.11.2003 αναφορά πολίτη (Υπόθεση Πόρτο Τήνου). για τη διαμεσολάβηση της Αρχής για τα ακόλουθα θέματα: α) την άμεση εφαρμογή των Αποφάσεων 3955/95 και 3956/95 του Συμβουλίου της Επικρατείας, που ακύρωσαν την έκδοση οικοδομικών αδειών που είχαν εκδοθεί εντός υδροβιότοπου διεθνούς σημασίας. Πρόκειται εν προκειμένω για υδροβιότοπο, που εντάσσεται στον κατάλογο υδροβιοτόπων διεθνούς σημασίας της Σύμβασης Ραμσάρ β) την εφαρμογή της από 22.03.2003 Απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (υπόθεση Κυρτάτος γ) τον έλεγχο της Διοίκησης αναφορικά με την νομιμότητα των οικοδομικών αδειών, που είχαν εκδοθεί σε περιοχή που γειτνιάζει με τον διεθνούς σημασίας βιότοπο Πόρτο Τήνου και δ) την προώθηση της ακριβούς επαναχάραξης των ορίων οικισμού και του βιοτόπου και την οριοθέτηση μέτρων προστασίας του βιοτόπου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έθιξε με μια σειρά εγγράφων του προς τις αρμόδιες Υπηρεσίες τα τρία ακόλουθα θέματα: α) τη μη νομιμότητα της εξαίρεσης από την κατεδάφιση των κτισμάτων, των οποίων οι οικοδομικές άδειες είχαν ήδη ακυρωθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, β) την υποχρέωση της διοίκησης να προβεί στον επανακαθορισμό των ορίων του οικισμού, ώστε να μην περιλαμβάνεται σε αυτόν τμήμα του βιοτόπου, που εμπίπτει στο προστατευτικό καθεστώς της Σύμβασης Ραμσάρ και γ) την ανάγκη προστασίας του βιοτόπου και των ρεμάτων μέσω της λήψης των απαραίτητων μέτρων στο πλαίσιο μιας ευρύτερης στρατηγικής.

Επίσης ως καταληκτικό στάδιο της διαμεσολάβησης προέβη στην έκδοση πορίσματος, το οποίο εμπεριέχει τις τρεις προτάσεις, τις οποίες θα έπρεπε να υιοθετήσει η

διοίκηση και να προβεί στις ανάλογες ενέργειες:

- 1) Χαρακτηρισμό και καθορισμό των ορίων του βιοτόπου με ΠΔ και εκπόνηση ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης σύμφωνα με το άρθρο 21 του Νόμου 1650/1986, όπως τροποποιήθηκε από το Νόμο 3010/2002. Επισημαινόταν επίσης ότι μέχρι τον καθορισμό των ορίων του βιοτόπου, κρινόταν σκόπιμο να ανασταλεί η έκδοση οικοδομικών εργασιών, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία του.
- 2) Επανακαθορισμό των ορίων του οικισμού σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ.3 β Ν. 2831/2000, ώστε να μην περιλαμβάνεται ο βιότοπος
- 3) Εκπόνηση μελέτης πολεοδόμησης των περιοχών εντός σχεδίου, προκειμένου να επιτευχθεί η προστασία των ρεμάτων

Η ανταπόκριση στις σχετικές προτάσεις της Αρχής ήταν αρκετά περιορισμένη [\[39\]](#).

Μια άλλη σημαντική περίπτωση, όπου ο Συνήγορος εξέθεσε τις απόψεις του μέσω πορίσματος για ένα θέμα γενικότερου ενδιαφέροντος, σχετίζεται με την ανάδειξη των κενών και των ασαφειών στον τρόπο χρηματοδότησης των περιβαλλοντικών δράσεων από το Ε.Τ.Ε.Ρ,Π,Σ (Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Πολεοδομικών και Ρυθμιστικών Σχεδίων). Το αντικείμενο των αναφορών, που είχαν υποβάλει στην Αρχή, μη κυβερνητικές περιβαλλοντικές οργανώσεις (η με αρ. πρωτ. 11580/2006 αναφορά της Ορνιθολογικής Εταιρείας και η με αρ. πρωτ. 7930/2007 αναφορά της WWF) αφορούσε στο ότι παρά την ύπαρξη ρητής νομοθετικής πρόβλεψης και εν προκειμένω του άρθρου 3 του Νόμου 2242/1994, σύμφωνα με το οποίο το 50% από τον ειδικό φόρο κατανάλωσης στην βενζίνη θα πρέπει να αποδίδεται κατευθείαν στο Ε.Τ.Ε.Ρ,Π,Σ, τόσο το Ταμείο όσο και η αρμόδια Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών είχαν αρνηθεί ότι είχε εισπραχθεί το συγκεκριμένο έσοδο. Αντιθέτως, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επιβεβαίωσε την είσπραξη του εσόδου αυτού.

Στο σχετικό πόρισμά του [\[40\]](#), ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε καταρχάς ότι υπάρχει αβεβαιότητα αναφορικά με το εάν ο ειδικός φόρος κατανάλωσης στην βενζίνη αποδίδεται πράγματι στο Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ και σε καταφατική περίπτωση βάσει

ποιας διαδικασίας, δεδομένου ότι προέκυψε ότι η μέχρι πρόσφατα τηρούμενη διαδικασία διενεργείται κατά παράβαση των οικείων διατάξεων. Με βάση τις διαπιστώσεις αυτές, η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» ζήτησε από τις αρμόδιες Υπηρεσίες να προβούν μέσω της αποστολής σχετικών εγγράφων τις απαραίτητες διευκρινήσεις, προκειμένου να αποσαφηνιστούν οι σχετικές ασάφειες αναφορικά με την διαδικασία απόδοσης του ειδικού φόρου κατανάλωσης στο αποκαλούμενο «Πράσινο Ταμείο». Ζήτησε επίσης από τις αρμόδιες Υπηρεσίες να χορηγήσουν στις μη κυβερνητικές περιβαλλοντικές οργανώσεις, που είχαν προσφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη, την αιτούμενη πληροφόρηση, η οποία μάλιστα συνιστά περιβαλλοντική πληροφορία κατά την έννοια του άρθρου 2 της ΚΥΑ ΗΠ 11764/653/2006, με την οποία ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη η κοινοτική οδηγία 2003/4/EK για την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση.

Παρά ωστόσο την κομβική σημασία του πράσινου ταμείου για την χρηματοδότηση δράσεων για το περιβάλλον και την υιοθέτηση διαδικασιών για διαφανή διοχέτευση και διαχείριση των πόρων του, δεν υπήρξε μέχρι σήμερα καμιά ανταπόκριση στις σχετικές επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, που περιλαμβανόταν στο πορισματικό έγγραφό του.

Περαιτέρω, στο πλαίσιο μιας συνολικής θεώρησης θα πρέπει να σημειωθεί ότι παρά το γεγονός ότι η ανταπόκριση των αρμόδιων διοικητικών υπηρεσιών στα Πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν είναι ικανοποιητική, τα πορίσματα αυτά αναπτύσσουν μια ευρύτερη κανονιστική λειτουργία και ασκούν σαφή επίδραση στον κόσμο των νομικών ιδεών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα στην κατεύθυνση αυτή συνιστούν οι περιπτώσεις, όπου, όταν το αντικείμενο της αναφοράς κατέληξε στη συνέχεια στα δικαστήρια, ορισμένες προτάσεις ενός πορισματικού εγγράφου της Αρχής χρησιμοποιούνται ως βάση για την ανάπτυξη των σχετικών δικανικών συλλογισμών[41].

3. Ο διαμεσολαβητικός χαρακτήρας των ειδικών εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη και η επίδρασή τους στο νομοθετικό πεδίο

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να προβαίνει σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.5 του ν. 3094/2003 στη σύνταξη ειδικών εκθέσεων για σημαντικά θέματα ευρύτερου ενδιαφέροντος, που προκύπτουν κατά τη διερεύνηση των αναφορών, που του έχουν υποβληθεί. Οι ειδικές εκθέσεις δεν περιορίζονται στον εντοπισμό ατομικών προβλημάτων, αλλά ομαδοποιούν συναφείς περιπτώσεις και εισηγούνται γενικότερες νομοθετικές και οργανωτικές ρυθμίσεις[42]. Υπ' αυτή την έννοια, οι ειδικές εκθέσεις αποσκοπούν αφενός στο να αναδείξουν συστημικά προβλήματα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που προκύπτουν από τη μελέτη και την επεξεργασία σημαντικού αριθμού ομοειδών αναφορών πολιτών και συνδέονται με συγκεκριμένες πρακτικές ενός ή περισσότερων υπηρεσιών ή δημοσίων φορέων. Αφετέρου, στο πλαίσιο των εκθέσεων αυτών, η Αρχή διατυπώνει προτάσεις για νομοθετικές, διοικητικές ή και οργανωτικές ρυθμίσεις, η υιοθέτηση των οποίων μπορεί να συμβάλλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων, που εντοπίζονται στη λειτουργία της διοίκησης και στην άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών[43].

Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής έχει συντάξει δύο ειδικές εκθέσεις για αντίστοιχα θέματα. Κοινή/ βασική αιτία εκπόνησης των ειδικών εκθέσεων αυτών αποτέλεσε η υποβολή σημαντικού αριθμού αναφορών στο Συνήγορο του Πολίτη για τα θέματα, τα οποία συνιστούν το αντικείμενό τους. Ειδικότερα κατά το έτος 2003 και δια μέσου των αναφορών που κατατέθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη (από το 1999 έως το 2003) εκφράστηκε η ανησυχία των πολιτών για τις επιπτώσεις που προκαλεί η έκθεση στην ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία και συγκεκριμένα η πιθανολόγηση δυσμενών και μη αναστρέψιμων επιπτώσεων στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον από την εγκατάσταση κεραιών κινητής τηλεφωνίας, όσο και από την ελλιπή πληροφόρηση που παρέχονταν στο κοινό από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές. Με βάση τα δεδομένα αυτά, εκπονήθηκε η Ειδική Έκθεση με θέμα: «*Σταθμοί βάσης κινητής τηλεφωνίας: Μακροχρόνια έκθεση στη μη ιοντίζουσα ακτινοβολία*». Επίσης, κατά το έτος 2005 και δια μέσου των αναφορών που κατατέθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη (από το 1998 έως το 2004) και με τις οποίες ζητήθηκε η διαμεσολάβηση της Αρχής για την αποτελεσματική προστασία ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων πολιτών από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες της διοίκησης, εκπονήθηκε Ειδική Έκθεση με θέμα «*Απαλλοτρίωση, στέρηση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση: Προβλήματα διοικητικής δράσης*»[44].

Κοινό τόπο των δύο Ειδικών Εκθέσεων αποτελεί η διαπίστωση ύπαρξης ανεπαρκούς νομοθετικού πλαισίου καθώς και το έλλειμμα αποτελεσματικής εφαρμογής του πλαισίου αυτού, με συνέπεια είτε να παραβιάζονται βασικά ατομικά δικαιώματα των πολιτών είτε να υπάρχουν κίνδυνοι για διάφορα συνταγματικώς προστατευόμενα αγαθά, όπως π.χ η προστασία της δημόσιας υγείας[45].

3.1 Η Ειδική Έκθεση «Σταθμοί Βάσης Κινητής Τηλεφωνίας - Μακροχρόνια Έκθεση στη μη ιοντίζουσα ακτινοβολία» ως καλή πρακτική διαμεσολάβησης

Η ειδική έκθεση με θέμα: «Σταθμοί βάσης κινητής τηλεφωνίας: Μακροχρόνια έκθεση στη μη ιοντίζουσα ακτινοβολία» είχε ως αντικείμενο τις κεραιές κινητής τηλεφωνίας και τη διερεύνηση και ανάδειξη της ανεπάρκειας του τότε ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με τις διαδικασίες περιβαλλοντικής αδειοδότησης και χορήγησης αδειών λειτουργίας των σχετικών εγκαταστάσεων κεραιών κινητής τηλεφωνίας. Απώτερος στόχος της ειδικής έκθεσης ήταν οι διαπιστώσεις από την μέχρι τώρα υπάρχουσα εμπειρία να αποτελέσουν την βάση για την διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων που θα συνέβαλλαν στη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την εγκατάσταση και λειτουργία των κεραιών κινητής τηλεφωνίας στην Ελλάδα, ώστε αυτό να ανταποκρίνεται στα σύγχρονα διεθνή και ευρωπαϊκά δεδομένα.

Υπό το πρίσμα αυτό, η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» εξέτασε την αντιμετώπιση του προβλήματος της διακινδύνευσης στην περίπτωση έκθεσης σε ηλεκτρομαγνητικά πεδία στο πλαίσιο του ισχύοντος διεθνούς και κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος αλλά και της σχετική νομολογίας του ΔΕΚ και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων[46]. Περαιτέρω εξέλαβε σοβαρά υπόψη την επιστημονική αμφιβολία ως προς το εύρος και την έκταση των πιθανολογούμενων κινδύνων στον άνθρωπο της ηλεκτρομαγνητικής ακτινοβολίας, που εκπέμπεται από τις κεραιές κινητής τηλεφωνίας.

Επιπροσθέτως, η συγκριτική αυτή επισκόπηση, αφορούσε και στην πλήρη

αξιοποίηση των κριτηρίων της νομολογίας για την ερμηνεία των συνταγματικών εγγυήσεων της περιβαλλοντικής αειφορίας, και την επίκληση των σχετικών ρυθμίσεων του διεθνούς και κοινοτικού δικαίου και οδήγησε στην ανάδειξη της αρχής της προφύλαξης ως βασικής κατευθυντήριας αρχής αναφορικά με την αναδιαμόρφωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου για τις κεραίες κινητής τηλεφωνίας.

Η αρχή της προφύλαξης[47], η οποία κατοχυρώνεται ρητά στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο ως βασική αρχή της κοινοτικής έννομης τάξης, καθιστά επιτρεπτή τη λήψη μέτρων, στις περιπτώσεις που είναι δυνατόν να επέλθει σοβαρή ή και ανεπανόρθωτη βλάβη στο περιβάλλον εξαιτίας κάποιων δραστηριοτήτων, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν σοβαρές επιστημονικές αμφιβολίες αναφορικά με την ύπαρξη και το μέγεθος του κινδύνου για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον [48]. Θα πρέπει μάλιστα να σημειωθεί ότι η αρχή της προφύλαξης συνδέεται στενά με το γενικότερο πλαίσιο της ανάλυσης του κινδύνου. Συνακόλουθα, το πρώτο στάδιο εφαρμογής της αρχής προϋποθέτει την διενέργεια μιας όσο το δυνατόν πληρέστερης αξιολόγησης του κινδύνου (risk assessment), η οποία συγκροτείται από τέσσερα επιμέρους στοιχεία: τον εντοπισμό της πηγής του κινδύνου, τον χαρακτηρισμό της πηγής του κινδύνου, την εκτίμηση της έκθεσης και τον χαρακτηρισμό του κινδύνου[49]. Το δεύτερο στάδιο εφαρμογής της αρχής προϋποθέτει τον καθορισμό του επιθυμητού επιπέδου προστασίας, που καθορίζουν οι αρμόδιες αρχές στο πλαίσιο άσκησης της διακριτικής τους ευχέρειας, με την έννοια της θέσπισης του κρίσιμου ορίου πιθανότητας επέλευσης αρνητικών επιπτώσεων στην υγεία και στο περιβάλλον.

Έχοντας συνεπώς ως βασικό κατευθυντήριο άξονα την αρχή της προφύλαξης αλλά και την αρχή της πρόληψης ως γενικότερη αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος[50], οι προτάσεις του Συνηγόρου αποσκοπούν πρωτίστως στο να περιοριστούν ή και να αποκλειστούν οι πιθανολογούμενοι κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον από την έκθεση στην ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία και συνοψίζονται ως ακολούθως:

· συστηματική υπαγωγή όλων των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας σε εκτίμηση επιπτώσεων στο περιβάλλον και σε έγκριση περιβαλλοντικών όρων πριν από τη χορήγηση της άδειας εγκατάστασης

- θεσμοθέτηση ελάχιστων αποστάσεων από κατοικημένες περιοχές και ειδικά κτίρια (σχολεία, νοσοκομεία, μαιευτήρια κ.λπ.),
- ανάκληση της άδειας των κεραιών που δεν πληρούν τις νόμιμες πολεοδομικές προϋποθέσεις τοποθέτησης
- επανεξέταση των ορίων ασφαλούς έκθεσης του κοινού με βάση την αρχή της προφύλαξης
- δημιουργία βάσης δεδομένων για όλες τις εγκατεστημένες κεραιές
- καθιέρωση ετησίων δειγματοληπτικών ελέγχων σε στατιστικώς αντιπροσωπευτικό δείγμα των εγκατεστημένων κεραιών και δημοσίευση των σχετικών αποτελεσμάτων.

Το περιεχόμενο της Έκθεσης αυτής σε συνδυασμό με την απήχηση που είχε στην ελληνική κοινωνία σε σχέση με την περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση των πολιτών είναι χαρακτηριστικό, προκειμένου να καταδείξει τις πολυποίκιλες λειτουργίες, που μπορεί να επιτελέσει η Αρχή στο πλαίσιο άσκησης του διαμεσολαβητικού της ρόλου. Ειδικότερα, στις λειτουργίες αυτές εντάσσεται η χρήση όλων των πρόσφορων διαμεσολαβητικών μέσων για την διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου, η υποβολή συγκριμένων προτάσεων για την βελτίωση της ποιότητας του κανονιστικού πλαισίου με στόχο την εναρμόνισή του με τις πλέον σύγχρονες επιταγές της διεθνούς και ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας καθώς και η άσκηση μια παιδευτικής λειτουργίας στα θέματα περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης των πολιτών.

Σ' αυτό το πλαίσιο ο Νόμος 3431/2006 περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών, το κανονιστικό περιεχόμενο του οποίου αφορά στο θέμα της εγκατάστασης των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας υιοθέτησε κάποιες από τις προτάσεις, τις οποίες είχε διατυπώσει ο Συνήγορος στην εν λόγω Ειδική Έκθεση. Επιπροσθέτως, θα πρέπει να σημειωθεί ότι είναι εμφανής και η νομολογιακή επιρροή σε κάποιες από τις διατάξεις του νόμου αυτού [\[51\]](#). Ειδικότερα, οι πιο σημαντικές νέες ρυθμίσεις του Νόμου αυτού μπορούν να συνοψιστούν στις ακόλουθες:

- στην υποχρέωση περιβαλλοντικής αδειοδότησης (διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων) πριν από τη χορήγηση της άδειας κατασκευής κεραίας από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
- στη μείωση των ορίων έκθεσης του πληθυσμού σε ποσοστό 70% των τιμών, που καθορίζονται στα άρθρα 2-4 της ΚΥΑ 53571/3839/200
- στην περαιτέρω μείωση των ορίων έκθεσης στην ακτινοβολία του πληθυσμού σε ποσοστό 60% των τιμών, που καθορίζονται με την ως άνω ΚΥΑ σε περίπτωση, που υπάρχουν κεραίες σε περίμετρο 300 μέτρων από μέρη συνάθροισης ευπαθών ομάδων του πληθυσμού
- στην απαγόρευση τοποθέτησης κεραιών σε κτιριακές εγκαταστάσεις βρεφονηπιακών σταθμών, σχολείων, γηροκομείων και νοσοκομείων.

Από την συστηματική ερμηνεία των προαναφερθεισών ρυθμίσεων οδηγείται κανείς στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης, αφού πρώτα αναγνώρισε το πρόβλημα που πιθανολογείται από την εγκατάσταση και λειτουργία κεραιών κινητής τηλεφωνίας για το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία, προσέφυγε στην εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης και θέσπισε συγκεκριμένα μέτρα για την αποφυγή ενδεχόμενων κινδύνων. Παρά ωστόσο την πρόοδο, που σημειώθηκε εξαιτίας της θέσπισης κάποιων ασφαλιστικών δικλείδων κατά την σχετική διαδικασία εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας, οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις δεν κρίθηκαν από την Ανεξάρτητη Αρχή ως επαρκείς, με το αιτιολογικό ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο οδηγεί στην δημιουργία σταθμών βάσης τριών ταχυτήτων, οι οποίοι τυγχάνουν συνακόλουθα διαφορετικής νομικής μεταχείρισης [\[52\]](#). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση και πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων.

Περαιτέρω, ως μια άλλη σημαντική παράλειψη του νέου θεσμικού καθεστώτος, θεωρήθηκε η έλλειψη σχετικής πρόβλεψης αναφορικά με την καταγραφή των υφιστάμενων σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας,. Αυτό έχει ως συνέπεια αφενός να δυσχεραίνεται σημαντικά ο προσδιορισμός του χρόνου εγκατάστασης μιας κεραίας, κάτι το οποίο είναι κρίσιμο στοιχείο για την εφαρμογή των διατάξεων του Νόμου και αφετέρου να μην υπάρχει η σχετική βάση δεδομένων για την χορήγηση των αιτούμενων πληροφοριών στους πολίτες [\[53\]](#). Θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι οι

αδυναμίες εφαρμογής του νέου νομοθετικού καθεστώτος αναδεικνύονται και μέσα από την συνεχή υποβολή αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη[54], οι οποίες έχουν ως αντικείμενο τα διοικητικά προβλήματα συντονισμού των αρμόδιων υπηρεσιών και τον πλημμελή έλεγχο των πολεοδομικών και περιβαλλοντικών προϋποθέσεων εγκατάστασης και λειτουργίας των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας

Τέλος, χρήζει ιδιαίτερης μνείας το γεγονός ότι η επίδραση της εν λόγω Ειδικής Έκθεσης δεν περιορίστηκε μόνον στην αναδιαμόρφωση του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου αλλά επεκτάθηκε και στη διαμόρφωση της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας[55]. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην κατεύθυνση αυτή συνιστά η Απόφαση 1264/2005 της Ολομέλειας του Ανώτατου Ακυρωτικού, η οποία διέπεται από την ίδια φιλοσοφία με αυτή της Ειδικής Έκθεσης της Ανεξάρτητης Αρχής για τις κεραίες κινητής τηλεφωνίας. Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο Επικρατείας αποφάνθηκε στην Απόφαση αυτή ότι η ολοκληρωμένη προστασία από τις επιπτώσεις της εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας, που θεμελιώνεται τόσο στη σχετική συνταγματική επιταγή (άρθρο 24) όσο και στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, προϋποθέτει την τήρηση δύο διακριτών διαδικασιών. Πρόκειται αφενός για τη διαδικασία προηγούμενης εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον, η οποία εξετάζει τη θέση, το σχεδιασμό, το μέγεθος της εγκατάστασης, τις εναλλακτικές λύσεις για τη χωροθέτηση κατασκευής του έργου και τέλος αξιολογεί τις επιπτώσεις κατασκευής του έργου στη δημόσια υγεία. Υπογραμμίζεται συνεπώς ότι η περιβαλλοντική αδειοδότηση συνιστά μια εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση για την εγκατάσταση σταθμών βάσης κεραιών κινητής τηλεφωνίας. Η δεύτερη διαδικασία αφορά στον έλεγχο της λήψης μέτρων προφύλαξης, όπως ορίζονται στην ΚΥΑ 53571/3839/2000, και έχει ως αντικείμενο τον έλεγχο από την Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας της μελέτης ραδιοεκπομπών του σταθμού, που υποβάλει η ιδιοκτήτρια εταιρεία.

4. Η συνεισφορά του Συνηγόρου του Πολίτη στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος

Η εθνική νομοθεσία περιβάλλοντος βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, καθώς αναγνωρίζεται ότι η προσχώρηση της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτέλεσε την πιο σημαντική κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και την δημιουργία δομών περιβαλλοντικής διοίκησης[56]. Ο τρόπος ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ικανοποιητικός, καθώς αφενός οι σχετικές κοινοτικές οδηγίες ενσωματώνονται με σχετική καθυστέρηση. Αφετέρου, η εναρμόνιση λαμβάνει χώρα μέσω της έκδοσης πολυάριθμων Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων, με συνέπεια να δημιουργείται ένα μωσαϊκό ρυθμίσεων, οι οποίες διακρίνονται συχνά για την έλλειψη συνοχής και τον αντιφατικό χαρακτήρα τους[57]. Επιπροσθέτως, θα πρέπει να σημειωθεί ότι από τις σχετικές κανονιστικές πράξεις, με τις οποίες ενσωματώνονται οι κοινοτικές οδηγίες, απουσιάζει η οποιαδήποτε απόπειρα δημιουργικής μεταφοράς των σχετικών ρυθμίσεων με βάση τις εθνικές ιδιαιτερότητες, αλλά αντιθέτως ακολουθείται μια τυπική μεταφορά των σχετικών ρυθμίσεων των κοινοτικών οδηγιών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της πλημμελούς ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου και της έλλειψης συνοχής, που διέπει την εθνική περιβαλλοντική νομοθεσία, συνιστά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την προστασία και διαχείριση των υδάτων. Πιο συγκεκριμένα, ενώ ήδη από το 2003 θεσπίστηκε ο Νόμος 3199/2003 στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της οδηγίας-πλαίσιο για τα νερά, η υλοποίηση του περιεχομένου του προϋποθέτει την έκδοση μιας σειράς επιπρόσθετων κανονιστικών πράξεων, όπως Προεδρικά Διατάγματα και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, πολλές από τις οποίες έξι χρόνια μετά την θέση σε ισχύ του εν λόγω νόμου δεν έχουν ακόμη εκδοθεί. Υπό το πρίσμα της υφιστάμενης κατάστασης θα πρέπει συνεπώς να ειπωθεί και ο μεγάλος αριθμός παραπομπών της χώρας μας για θέματα μη έγκαιρης και πλημμελούς ενσωμάτωσης[58] της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Περαιτέρω, ο μεγάλος αριθμός καταδικαστικών αποφάσεων σε βάρος της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για πλημμελή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι χαρακτηριστική[59], προκειμένου να καταδείξει την αδυναμία της χώρας μας να εφαρμόσει αποτελεσματικά τον ισχύον θεσμικό πλαίσιο, παρά τις όποιες αδυναμίες του, όπως είναι π.χ η αποσπασματικότητα και η αντιφατικότητα των σχετικών ρυθμίσεων. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» έχει διαπιστώσει σε όλη την μέχρι τώρα πορεία της το

σημαντικό «έλλειμμα εφαρμογής» της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και για το λόγο αυτό χρησιμοποιεί όλα τα πρόσφορα διαμεσολαβητικά μέσα που διαθέτει, προκειμένου αφενός να πείσει την διοίκηση να συμμορφωθεί με τις νομοθετικές απαιτήσεις και αφετέρου να συμβάλει στην δημιουργία μιας νέας διοικητικής κουλτούρας διαφάνειας και λογοδοσίας.

Προβλήματα έχουν διαπιστωθεί όμως και στις περιπτώσεις, που η διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί, καθώς ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορεί να επιβάλει κυρώσεις. Στις περιπτώσεις, όμως, που διαπιστώνεται παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου ή να διαβιβάσει σχετική έκθεση στον αρμόδιο Εισαγγελέα, αν προκύπτουν αποχρώσεις ενδείξεις τέλεσης αξιόποινης πράξης[60].

Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να επισημανθεί ότι μια πρόσφατη θετική εξέλιξη στην κατεύθυνση αυτή συνιστά η επικύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας της πειθαρχικής ποινής, που είχε επιβληθεί από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας αρχικά και στη συνέχεια από τον Υπουργό Εσωτερικών εξαιτίας της άρνησης συνεργασίας του με τον Συνήγορο του Πολίτη. Ειδικότερα, ο Δήμαρχος Μαρκοπούλου δεν είχε απαντήσει σε αλληπάλληλες επιστολές του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με τις παράνομες επιχωματώσεις, που είχαν γίνει στη Μαρίνα του Πόρτο Ράφτη από την επιχείρηση φύλαξης σκαφών.

Περαιτέρω, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο Συνήγορος του Πολίτη, προκειμένου να συμβάλει στην δημιουργική ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στη χώρα μας, υπέβαλλε στην αρμόδια Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με δική του πρωτοβουλία, αναλυτικές παρατηρήσεις για το Σχέδιο Νόμου, που είχε ως αντικείμενο την ενσωμάτωση δύο θεμελιακών οδηγιών του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος και εν προκειμένω της οδηγίας 97/11/EK, που τροποποίησε την προγενέστερη οδηγία 85/335/EOK για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και της οδηγίας 96/61 για τον ολοκληρωμένο έλεγχο και πρόληψη της ρύπανσης[61]. Οι προτάσεις αυτές ελήφθησαν επαρκώς υπόψη στο πλαίσιο διαμόρφωσης του περιεχομένου του Νόμου 3010/2002. Νομοθετικές προτάσεις για τη βελτίωση του κανονιστικού περιεχομένου της νομοθεσίας περί αιγιαλού και παραλίας έχει αποστείλει η Αρχή και προς τον αρμόδιο Υπουργό Οικονομικών[62], ώστε το αναδιαμορφωμένο θεσμικό πλαίσιο να ανταποκρίνεται στα νέα κανονιστικά δεδομένα του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος αλλά και του Πρωτοκόλλου της Σύμβασης της

Βαρκελώνης για την προστασία του παράκτιου χώρου. Οι προτάσεις αυτές δεν έχουν τύχει μέχρι στιγμής θετικής αντιμετώπισης από το Υπουργείο Οικονομικών.

5. Συμπέρασμα-Αποτίμηση: Ο Συνήγορος του Πολίτη ως φορέας αλλαγής της νοοτροπίας για περιβαλλοντικά ζητήματα

Στο πλαίσιο μιας συνολικής θεώρησης θα πρέπει να επισημανθεί ότι η συνεισφορά του Συνηγόρου του Πολίτη στην προώθηση και εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και στην εμπέδωση των αρχών και των αξιών της αειφορίας και της αειφόρου ανάπτυξης είναι πολυποίκιλη. Η συμβολή αυτή περιλαμβάνει τις εντατικές προσπάθειες για την αποτελεσματική εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, που καταλήγουν συχνά στην έκδοση πορισμάτων, τα οποία με τη σειρά τους ασκούν επιρροή στην περιβαλλοντική νομολογία αλλά και τις προσπάθειες, με την χρήση όλων των πρόσφορων μέσων διαμεσολάβησης, για την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφανούς λειτουργίας της περιβαλλοντικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα (κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό). Στο πλαίσιο αυτό, οι διαμεσολαβητικές προσπάθειες του Συνηγόρου του Πολίτη για την διασφάλιση της πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφορία, την προώθηση της διαφάνειας όλων των σχετικών δράσεων, που σχετίζονται με το περιβάλλον και την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών συνιστούν ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα στην κατεύθυνση αυτή. Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη συνιστά ένα θεσμικό πρότυπο σε σχέση τόσο με την διάχυση της γνώσης για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, κυρίως μέσω της δημοσιοποίησης των σχετικών πορισμάτων του όσο και με την αγαστή συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών.

[1] Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές αποτελούν σύγχρονα εργαλεία άσκησης μιας σειράς ρυθμιστικών δραστηριοτήτων από το Κράτος και θεσμικά αντίβαρα απέναντι στην ανερχόμενη ισχύ των νέων ιδιωτικών κέντρων εξουσίας (ανάσχεση της «αποικιοποίησης» του κράτους) και στις νέες μορφές κρατικού αυταρχισμού που απειλούν τα δικαιώματα των πολιτών (εξισορρόπηση της τάσης αυτονόμησης της δημόσιας διοίκησης). Βλ. *Α. Παπατόλιας*, Η Συνταγματική Κατοχύρωση του Συνηγόρου

του Πολίτη ως Ανεξάρτητης Αρχής, στο «Αναθεώρηση του Συντάγματος και Εκσυγχρονισμός των Θεσμών», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 304.

Ως Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ορίζονται τα «εθνικά συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοριζόμενα από μη κυβερνητικούς φορείς για ορισμένη θητεία και έχουν ως ρόλο την κυριαρχική εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων», βλ. *N. Κουλούρης*, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, σε *ΔιΔικ*, τχ 5/1993, σ.σ. 1140-1183.

Επιπλέον, οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές είναι όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, έστω κι αν αυτά χαρακτηρίζονται από σειρά επιμέρους ιδιομορφιών, με πρωταρχική το γεγονός ότι δεν είναι ενταγμένα στην ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης. Βλ. *K. Χρυσόγονος*, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, περιοδικό «Το Σύνταγμα», τεύχος 6/2000.

[2] Βλ. Ετήσια Έκθεση 1998, Συνήγορος του Πολίτη, Εθνικό Τυπογραφείο, σ. 19. Αξίζει να σημειωθεί ότι παρά το γεγονός ότι ο Έλληνας νομοθέτης αναγνώρισε εδώ και ικανό χρόνο την ανάγκη για την καθιέρωση μηχανισμού αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης δεν εκδήλωσε τη βούλησή του για την καθιέρωση μίας ανεξάρτητης δημόσιας αρχής, η οποία να ανταποκρίνεται στα διεθνή πρότυπα του Ombudsman. Βλ. *Χαράλαμπος Χρυσανθάκης*, Ο Συνήγορος του Πολίτη: Ένας παραδοσιακός θεσμός σε αναζήτηση νέου ρόλου, στο https://www.lawnet.gr/pages/eofn/2/sun_pol.asp.

[3] Η οργάνωση, η στελέχωση και η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη καθορίζονται στον ν. 3094/2003 και στον Κανονισμό Λειτουργίας του (Π.Δ. 273/1999), στο πλαίσιο που θέτουν οι διατάξεις του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του το 2001. Βλ. Ετήσια Έκθεση 2009, Συνήγορος του Πολίτη, Εθνικό Τυπογραφείο, σ. 13.

[4] Σύμφωνα δε με τον *N. Διαμαντούρο*, «η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού αποτελεί έμπρακτη απόδειξη της ευρείας πολιτικής στήριξης που τυγχάνει ο Συνήγορος του Πολίτη», βλ. *N. Διαμαντούρος*, Τρία χρόνια από την έναρξη λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη, Αθήνα, 27 Σεπτεμβρίου 2001.

[5] Σύμφωνα με την επιχειρηματολογία που ανέπτυξε ο *Emmanuel Joseph Sieyès* στον λόγο που εκφώνησε στη Συμβατική Συντακτική Συνέλευση στις 18 Θερμιδώρα του III χρόνου της συνταγματικής ζωής της νεοσύστατης γαλλικής δημοκρατίας προσπάθησε να πείσει τα μέλη της εν λόγω Συμβατικής Συνέλευσης για την αναγκαιότητα θεσμοθέτησης ενός νέου θεσμού, που τον ονομάζει «Συνταγματική

Επιτροπή», ο οποίος θα επιφορτιζόταν με την αποστολή του «φύλακα του Συντάγματος». Ειδικότερα, πρότεινε ο νέος θεσμός να έχει καθαρά ρυθμιστικές αρμοδιότητες, με περιεχόμενο την πρόληψη και καταστολή των κάθε λογής καταχρήσεων εξουσίας, στις οποίες θα υπέπιπταν τα συντεταγμένα όργανα του κράτους. Βλ. *A. Παπατόλιας*, "La constitution est un corps de lois obligatoires ou ce n'est rien". Από την ιστορία μιας φράσης στη γενεαλογία μιας έννοιας στο «Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση». Μελέτες Συνταγματικού Δικαίου και Φιλοσοφίας του Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ. 345.

[6] Δεδομένης της αναγκαιότητας για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη, ο εκσυγχρονισμός και η ανάπτυξη των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει την ενεργοποίηση μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας ανάμεσα στους οποίους, η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη (Σ.τ.Π.) καλείται να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο. Βλ. *Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη*, Διοίκηση και Αναθεώρηση του Συντάγματος, περιοδικό «Το Σύνταγμα», τεύχος 6/2000.

[7] Ο Συνήγορος του Πολίτη επιλαμβάνεται κατόπιν έγγραφης αναφοράς του πολίτη προς την Αρχή, ο οποίος όμως προτού καταφύγει σε αυτή, θα πρέπει να έλθει σε επαφή με τη δημόσια Υπηρεσία, με την οποία σχετίζεται η υπόθεσή του και εφόσον η επαφή και η ανταπόκριση της Υπηρεσίας αυτής αποβεί άκαρπη ή προβληματική, να καταθέσει αναφορά στο Συνήγορο. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι υπάρχει ρητή δέσμευση αναφορικά με το χρονικό σημείο εκδήλωσης των διοικητικών ενεργειών σε σχέση με την υποβολή αναφοράς, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.3 του ν. 3094/2003 η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε έξι μήνες, αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων, για τις οποίες προσφεύγει στο Συνήγορο του Πολίτη. Για τη διαφορά του τρόπου εκκίνησης της έρευνας στην περίπτωση του έλληνα Συνηγόρου (υποβολή αναφοράς) και του γάλλου «Διαμεσολαβητή» στο πλαίσιο μιας γενικότερης συγκριτικής θεώρησης των δύο θεσμών βλ. Σ. Δρόσου, Συνήγορος του Πολίτη και médiateur de la République- Τα θεσμικά χαρακτηριστικά δύο ομόλογων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, *Ανεξάρτητη Αρχή*, 2/2006, σ. 3.

[8] Η πρόβλεψη προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί βασική προϋπόθεση της ακώλυτης άσκησης της αποστολής του θεσμού. Η λειτουργική ή νομική ανεξαρτησία έχει την έννοια ότι ο Συνήγορος του Πολίτη κατά την άσκηση των καθηκόντων του δεσμεύεται μόνο από το Σύνταγμα και τους Νόμους και όχι από τυχόν οδηγίες ή διαταγές οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Η έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας υποδηλώνει επίσης ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν υπόκειται σε κανενός είδους έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή. Η διοικητή και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής αποτελεί στην κατεύθυνση αυτή την πιο ουσιαστική εγγύηση της λειτουργικής ανεξαρτησίας. Βλ. *A. Παπατόλιας*, όπ.π. (σημ.1), σ. 309.

[9] Βλ. Ετήσια Έκθεση 1998, όπ.π. (σημ.2), σ. 21.

[10] Σύμφωνα με τον ιδρυτικό Νόμο του Συνηγόρου του Πολίτη «μετά το πέρας της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιείται στον καθ' ύλη αρμόδιο υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες...». Η πληθώρα των αρχειοθετημένων αναφορών οδήγησε το νομοθέτη στη συμπλήρωση της ανωτέρω διατάξεως (με το Νόμο 3094/2003), σύμφωνα με την οποία η πορισματική κατάληξη στο πλαίσιο της έρευνας μιας αναφοράς ακολουθείται, «εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης». Συνεπώς, η σύνταξη πορίσματος, ως τρόπου περαίωσης της έρευνας επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Συνηγόρου του Πολίτη με γνώμονα την κρίση ουσίας αναφορικά με το αν και σε ποιο βαθμό η σύνταξη πορίσματος υπαγορεύεται από την φύση του υπό εξέταση αιτήματος. Βλ. Κ. Λουκάκος, εισήγηση του ιδίου στην ημερίδα της 18ης Ιουνίου 2004, με θέμα: «Ποιότητα ζωής και πορισματική δράση του Συνηγόρου του Πολίτη».

[11] Όπως ορθά έχει επισημανθεί από τον Μ. Τσαπόγα, «οι αποφάνσεις του Συνηγόρου ανήκουν μάλλον στον κόσμο των ιδεών και λιγότερο στον κόσμο των πράξεων». Βλ. σχετικά Μ. Τσαπόγα, Από το διοικητικό έλεγχο στη διοικητική διαμεσολάβηση σε: Μ. Τσαπόγα/Ι.Κουφάκη/Κ.Μαρκετάκη/ Π.Μουζουράκη, Ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, 2003,σ. 11.

[12] Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Νόμου 2477/1997 «... ο Συνήγορος όπως και σε όλες τις χώρες που έχει εισαχθεί ο θεσμός δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις ... Αυτή η έλλειψη αρμοδιότητας φαίνεται εκ πρώτης όψεως να αποτελεί αδυναμία του θεσμού, εν τούτοις όμως αποτελεί την ουσιαστική εγγύηση της ανεξαρτησίας του Συνηγόρου, καθόσον οι πράξεις του δεν χρειάζεται να υπαχθούν στην ελεγκτική αρμοδιότητα άλλων οργάνων».

[13] Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Νόμου 2477/1997 «...Ο ελεγκτικός-μεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου ανατρέπει την παραδοσιακή, αυστηρή αντίληψη των δεσμευτικών προσταγών και εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα ελληνικής δημόσιας διοίκησης».

[14] Βλ. Β. Καραγεώργου, Η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, Εισήγηση στο συνέδριο που διοργανώθηκε από το Δίκτυο «Μεσόγειος ΣΟΣ», το Κέντρο Μελετών και Έρευνας «Ακτή» και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Περιβαλλοντικής Έρευνας και Κατάρτισης του Παντείου Πανεπιστημίου με θέμα «Κοινωνία των Πολιτών, Περιβάλλον και Βιώσιμη Ανάπτυξη -από την ενημέρωση στη συμμετοχή» (Αθήνα 23-24/11/2007).

[15] Βλ. Μ. Τσαπόγα, όπ.π. (σημ. 11), σ. 15.

[16] Βλ. *A. Μακρυδημήτρη*, Το έλατο στην άμμο ή ο ombudsman στην Ελλάδα σε: *A. Μακρυδημήτρη/Χ. Χρυσανθάκη, Ombudsman- Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, Αθήνα 1996, σ. 29 επ.

[17] Βλ. *Χ. Χατζή*, Ελληνικοί Θεσμοί Προστασίας Περιβάλλοντος, στο <https://www.pandoiko.gr/CongressSuggestion20-4/>.

[18] Για μια εκτενή παρουσίαση των δραστηριοτήτων του Κύκλου Ποιότητας Ζωής, βλ. Ετήσια Έκθεση 2006, Συνήγορος του Πολίτη, Εθνικό Τυπογραφείο, σ. 132. Για το περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και την σχέση της με την αρχή της αειφορίας βλ. *B. Καραγεώργου*, Η Αειφόρος Ανάπτυξη ως νέα Καταστατική Βάση της Περιβαλλοντικής Πολιτικής- Βασικοί Ήξονες και Εργαλεία σε: *Περιβάλλον και Δίκαιο 3/2004*, σ. 324-333.

[19] Ο Συνήγορος του Πολίτη συνιστά μηχανισμό περιβαλλοντικού ελέγχου, με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων τον έλεγχο της περιβαλλοντικής διοίκησης και την τήρηση της περιβαλλοντικής νομιμότητας. Βλ. Πολιτεία για το Περιβάλλον: Πρόταση για εθνικό σύστημα διακυβέρνησης - Σχέδιο για Δημόσιο Διάλογο, WWF, Αθήνα, Μάιος 2008, σ. 16. Βλ. επίσης *A. Παπακωνσταντίνου*, Διοικητικοί μηχανισμοί του ελέγχου της εφαρμογής του δικαίου περιβάλλοντος, ηλεκτρονικό περιοδικό «Νόμος και Φύση» (www.nomosphysis.org.gr), Φεβρουάριος 2006.

[20] Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του 2007 του Συνηγόρου του Πολίτη: «Ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής διαμεσολαβεί για υποθέσεις που αφορούν πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της διοίκησης με αντικείμενο το περιβάλλον, φυσικό, πολιτιστικό και οικιστικό· ερευνά την τήρηση της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, ελέγχει και μεριμνά για την ευαισθητοποίηση του κρατικού μηχανισμού για την αποτελεσματική περιβαλλοντική προστασία, με βάση τις συνταγματικές αρχές της αειφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης. Τομείς περιβαλλοντικής προστασίας όπου η Διοίκηση εμφανίζει δομικές αδυναμίες (δάση και δασικές εκτάσεις, οικότοποι, περιοχές πολιτιστικής κληρονομιάς, περιβαλλοντική αδειοδότηση επιχειρήσεων, πολεοδομικά θέματα, πρόσβαση των πολιτών στην περιβαλλοντική πληροφορία) αποτελούν τον πυρήνα της δράσης του Κύκλου», βλ. Ετήσια Έκθεση 2007, Συνήγορος του Πολίτη, 2007, σ. 119. Επιπλέον, για μια εξαντλητική παρουσίαση του πεδίου και στόχων παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη, βλ. <https://www.synigoros.gr/perivallon/profile.htm>.

[21] Βλ. *Κ. Λουκάκο*, Η πορισματική έκβαση της αναφοράς στον «Κύκλο Ποιότητας Ζωής» του «Συνηγόρου του Πολίτη» σε: *Κ. Λουκάκος/ Ε. Μαυρομάτη/Κ. Σγάγιας/Κ. Σκούρα/Ε. Σταματίου/Χ. Τσαϊτουρίδης/Δ. Φιλιππάκη*, Τα Πορίσματα του Κύκλου Ποιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη 1998-2003, Αθήνα 2004, σ. 27.

[22] Βλ. *Κ. Μενουδάκου*, Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο-Η

συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 4/1997.

[23] Αποτελεί γεγονός ότι ο σεβασμός προς το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον συνιστά βασικό στοιχείο της αρχής της «βιωσιμότητας», ή «αειφορίας», όχι τόσο με τη μινιμαλιστική έννοια του περιορισμού των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, αλλά με την έννοια της ένταξης της περιβαλλοντικής συνιστώσας σε κάθε δραστηριότητα οικονομικής ή κοινωνικής ανάπτυξης στο πλαίσιο της αρχής της ενσωμάτωσης, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. Α. Παπατόλιας, Οι ευρωπαϊκές μητροπόλεις στο ξεκίνημα του αιώνα - Αστικό περιβάλλον και ποιότητα ζωής, Εφημερίδα «ΘΕΣΣΑΛΙΑ», 19 Μαρτίου 2000. Βέβαια με τη ρητή κατοχύρωση της αρχής της αειφορίας, που επήλθε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, μολονότι εξελίσσεται, καταρχήν, το ισχύον καθεστώς προστασίας στη χώρα μας κατά το θετικότερο, δεν σημειώνεται καμία πρόοδος ως προς το βαθμό της διασαφήνισης του δικαιώματος του άρθρου 24. Πρόκειται για μια αρχή η οποία εξ ορισμού επιτάσσει τη στάθμιση της οικονομικής ανάπτυξης με την περιβαλλοντική προστασία. Η δυσκολία δε της εννοιολογικής της συγκεκριμενοποίησης και η ανάγκη συσχετισμού της με άλλες εξωνομικές επιστημονικές κρίσεις, οικονομικής, κυρίως, υφής, είναι δεδομένες. Βλ. Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2η έκδοση, 2006. Επιπροσθέτως δεδομένου ότι αειφορία σημαίνει κατά κύριο λόγο διατήρηση και πολύ περισσότερο αποκατάσταση του περιβάλλοντος, σημαίνει δηλαδή πλήρη εγκατάλειψη οποιαδήποτε αναπτυξιακής προσπάθειας, αφού αυτή μοιραία επιδρά στο περιβάλλον, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 πρωτοτύπησε στο σημείο αυτό διεθνώς καθώς καμία διεθνής σύμβαση και κανένα άλλο Σύνταγμα δεν κάνει λόγο για την αρχή της αειφορίας αλλά για την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης (sustainable growth). Βλ. Φ. Σπυρόπουλου, Περιβάλλον και ανάπτυξη, 11 Ιουλίου 2006, στο www.anoiktoforum.gr/files/Eisigisi_Spiropoulos_AF06.doc.

[24] Ωστόσο η αναθεώρηση του 2001 η οποία επιχείρησε να λύσει στο επίπεδο τουλάχιστον της διακήρυξης το ζήτημα της πλήρους διασαφήνισης της νομικής φύσης του δικαιώματος και του περιεχομένου του καθιέρωσε ρητά στο άρθρο 24 παρ. 1Σ, αντίστοιχα με την υποχρέωση της κρατικής προστασίας, ένα ατομικό δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος: «*Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός*» που αποσκοπεί να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος, δεδομένου ότι η ρητή συνταγματική αναγνώριση ενός ατομικού δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος καθιστά δικαστικά την προστασία πιο σαφή και πιο αποτελεσματική. Στην κατεύθυνση αυτή βλ. Α. Μανιτάκη, Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος: δικαίωμα ή συνταγματική αξία, 13ο Συνέδριο Πανελληνίου δικτύου οικολογικών οργανώσεων, Δάση-χωροταξία-τουρισμός, Ρόδος 19 - 22 Οκτωβρίου 2001, στο <https://www.ekke.gr/estia/Cooper/Rodos%2013%20Sinedrio/Manitakis%20eisigisi.htm>.

[25] Βλ. *Τ. Βιδάλη*, Το ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον κατά το Σύνταγμα του 2001 σε: *Γ. Παπαδημητρίου* (Επιμ), Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του, Αθήνα 2002, σ. 57 (65).

[26] Βλ. *A. Boyle/M. Anderson*, *Human rights approaches to environmental protection*, 1996, Oxford: Clarendon.

[27] Για το περιεχόμενο της αρχής της αειφορίας ως περιβαλλοντικής συνιστώσας της αρχής της αειφόρου ανάπτυξης, βλ. *M. Cordonner-Segger*, Sustainable Development in International Law σε: *H. Bugge/C. Voigt* (Επιμ), Sustainable Development in International and National Law, Europa Law Publishing, Groningen, 2008, σ.172. Επίσης, *Κ. Μενουδάκου*, όπ.π. (σημ. 22), σ. 11-12. Θα πρέπει δε να επισημανθεί ότι προκειμένου να αποφευχθεί η θεώρηση μιας απόλυτης προτεραιότητας στο πλαίσιο της στάθμισης της προστασίας του περιβάλλοντος με τις άλλες συνταγματικές διατάξεις λόγω της συνταγματικής καθιέρωσης της αρχής της αειφορίας, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η αρχή της αειφόρου ανάπτυξης καθιερώνεται στην ελληνική συνταγματική τάξη μέσα από τη συνδυαστική ερμηνεία των άρθρων 24 και 106 του Συντάγματος. Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Η επίδραση των Καταστατικών Συνηθών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας σε: *Γ. Γιαννακούρου/Γ. Κρεμλής/Γλ. Σιούτη*, Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, σ. 110, όπου ορθά επισημαίνει ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης προκύπτει από την συνδυαστική ερμηνεία των άρθρων 24 και 106 του Συντάγματος.

[28] Βλ. *B. Καραγεώργου*, όπ.π. (σημ. 18), σ. 328.

[29] Η έκδοση πορίσματος αποτελεί νομική δυνατότητα και σηματοδοτεί την κατάληξη της διαμεσολαβητικής προσπάθειας του Συνηγούρου του Πολίτη. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 6 εδ.1 του ν. 3094/2003 «ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί μετά το πέρας της έρευνας, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, να συντάσσει πόρισμα, το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες και στο οποίο καταθέτει τις προτάσεις του για την αντιμετώπιση του προβλήματος.».

[30] Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την εκδίκαση αίτησης ακυρώσεως για θέματα αντιρρησιών συνείδησης, εξέτασε παρεμπιπτόντως και το θέμα της εκτελεστής φύσης των πορισμάτων του Συνηγούρου του Πολίτη. Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο επισήμανε στην εν λόγω απόφαση ότι στο πόρισμα διατυπώνονται οι προτάσεις της Ανεξάρτητης Αρχής «Συνήγορος του Πολίτη» για την αντιμετώπιση του προβλήματος του αναφέροντος πολίτη, μπορεί δε να τάσσεται σχετική προθεσμία προς τη διοίκηση, εντός της οποίας η αρμόδια Υπηρεσία οφείλει να ενημερώσει το Συνήγορο για τις ενέργειές της σχετικά με την εφαρμογή των

προτάσεών του. Σε περίπτωση μάλιστα, που δεν αποδεχθεί τις προτάσεις αυτές, η αρμόδια Υπηρεσία θα πρέπει να αιτιολογήσει ειδικά την μη αποδοχή των προτάσεων της Ανεξάρτητης Αρχής. Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το Πόρισμα του Συνηγούρου του Πολίτη δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, με συνέπεια να μην αποτελούν οι περιλαμβανόμενες σε αυτό «προτάσεις» επιταγή. Συνακόλουθα, η μη συμμόρφωση με αυτή δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 5 του. Π.Δ 18/1989 και δεν είναι η δυνατή η προσβολή της με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

[31] Το σημαντικότερα εκ των πορισμάτων του Κύκλου Ποιότητας Ζωής είναι διαθέσιμα στον ιστοτόπο https://www.synigoros.gr/porismata_pz.htm.

[32] Σύμφωνα με τον Κανονισμό Λειτουργίας του Συνηγούρου του Πολίτη (άρθρο 4 παρ.4 π.δ. 273/1999) στα πορίσματα *«μπορεί να τάσσεται προθεσμία μέσα στην οποία οι αρμόδιες υπηρεσίες οφείλουν να ενημερώσουν την Αρχή για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Αν η μη αποδοχή δεν δικαιολογείται επαρκώς, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει την άρνηση εφαρμογής των προτάσεών του.»*.

[33] Οι αναφορές που διερεύνησε ο Συνήγορος του Πολίτη αφορούσαν το πρόβλημα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από τη λειτουργία των ανωτέρω σταθμών της ΔΕΗ και το ζήτημα της μη σύννομης λειτουργίας τους, λόγω της παράλειψης της Διοίκησης να εγκρίνει περιβαλλοντικούς όρους. Οι σταθμοί λειτουργούσαν υπό καθεστώς ισχύος της προσωρινής άδειας λειτουργίας που είχε χορηγηθεί με διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 2941/01, κατά παρέκκλιση από την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία αδειοδότησης, η οποία προβλέπει υποχρεωτικά και έγκριση περιβαλλοντικών όρων για κάθε μεμονωμένη μονάδα. Βλ. Πόρισμα υποθέσεων 6536, 6537/2004.

[34] Βλ. σχετικά Ετήσια Έκθεση 2009, σ. 69-70.

[35] Η προσφυγή του Ιδρύματος Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) κατά της Ελλάδας (Αρ. 30/2005) κατατέθηκε στις 4 Απριλίου 2005. Το ΙΜΔΑ υποστήριξε ότι το Κράτος παραβίασε το άρθρο 11 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (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. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου κατά Ελλάδας, Προσφυγή Αρ. 30/2005.

[36] Η Απόφαση της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν είναι νομικά δεσμευτική με την έννοια της επιβολής κυρώσεων στην

χώρα, που παραβίασε τις υποχρεώσεις, που πηγάζουν από τον Χάρτη. Δεδομένου όμως ότι η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος του Κοινωνικού Χάρτη, έχει αναλάβει δέσμευση να συμμορφώνεται με τις υποδείξεις της απόφασης.

[37] Βλ. *Κ. Λουκάκου*, όπ.π. (σημ. 17), σ. 40.

[38] Βλ. *Κ. Λουκάκο* όπ.π. (σημ. 17), σ. 69. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ήταν η περίπτωση παράνομης συνέχισης λειτουργίας κοιμητηρίου στη θέση Κηπάκι Τρικάλων (αρ. πρωτ. 1981/1999), όπου ο Δήμος Τρικκαίων καθυστέρησε την χωροθέτηση νέου κοιμητηρίου, παρά το μεγάλο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία που εγκυμονούσε η γειτνίαση του κοιμητηρίου με το δίκτυο του πόσιμου νερού.

[39] Ειδικότερα, η Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ ζήτησε από τη Νομαρχία Κυκλάδων να προβεί στην εκπόνηση ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, προκειμένου να ακολουθήσει η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος για την προστασία του υδροτόπου. Μέχρι στιγμής δεν υπάρχει κάποια σχετική πληροφόρηση αναφορικά με την έκδοση του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος. Η προστασία του υδροτόπου έως τη σύνταξη της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, προϋποθέτει όμως και την έκδοση απόφασης για αναστολή εκτέλεσης των οικοδομικών αδειών. Στο πλαίσιο αυτό συνιστά θετική εξέλιξη η αποστολή σχετικού εγγράφου από την πλευρά της Διεύθυνσης Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της Ν.Α Κυκλάδων, με το οποίο ζήτησε από τις κατά τόπο αρμόδιες Πολεοδομικές Υπηρεσίες να προβούν στην έκδοση απόφασης για αναστολή των οικοδομικών αδειών στους επίμαχους οικισμούς μέχρι να γίνει ο ακριβής καθορισμός των ορίων του υδροβιοτόπου. Για την συμβολή της διαμεσολάβησης του Συνηγούρου του Πολίτη σε μια τέτοια περίπτωση πολυεπίπεδης κακοδιοίκησης βλ. *Β. Βρετού*, Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και Συνηγόρος του Πολίτη- Ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, Νομική Βιβλιοθήκη-Αθήνα 2008, σ. 119-121.

[40] Βλ. Πόρισμα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής του Συνηγούρου του Πολίτη, Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Δράσεων από το Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ , Απρίλιος 2008.

[41] Ειδικότερα, μια τέτοια περίπτωση είναι η Απόφαση 2135/2003 του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο προέβη στην ακύρωση όλων των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας βουστασίων κοντά στη λίμνη Αλατζιάγκολα Νέστου Καβάλας, καθώς η περιοχή αυτή βρισκόταν σε προστατευτικό καθεστώς τόσο σύμφωνα με τη Σύμβαση Ραμσάρ για την προστασία των υδροβιοτόπων όσο και με την οδηγία 92/43 για την προστασία της φύσης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι στην εν λόγω Απόφαση γίνεται ρητή μνεία στους συλλογισμούς και στις προτάσεις, που είχαν διατυπωθεί στο σχετικό

πορισματικό έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη.

[42] Βλ. Ετήσια Έκθεση 1999, σ. 286.

[43] Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση «Σταθμοί βάσης κινητής τηλεφωνίας: Μακροχρόνια έκθεση στη μη ιοντίζουσα ακτινοβολία», Κύκλος Ποιότητας Ζωής, Νοέμβριος 2003, σ. 5.

[44] Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση «Απαλλοτρίωση, στέρηση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση: Προβλήματα διοικητικής δράσης», Κύκλος Ποιότητας Ζωής, Απρίλιος 2005.

[45] Σύμφωνα με την πρώην Βοηθό Συνήγορο του Κύκλου Ποιότητας Ζωής του Συνηγόρου του Πολίτη κ. Χρύσα Χατζή, «Ο Συνήγορος του Πολίτη βρίσκεται αντιμέτωπος με την πενιχρή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην πράξη, λόγω πολιτικών στερεότυπων, βαθιά ριζωμένων ακόμη και σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας, που θεωρούν την προστασία του περιβάλλοντος ως ζήτημα δευτερεύον ή έστω της μόδας, εάν όχι ως εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη. Τα στερεότυπα αυτά βρίσκουν την αντανάκλασή τους σε διοικητικές δυσλειτουργίες, όπως είναι η αποχή από την πλήρη ή έγκαιρη εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας - πρακτική κακοδιοίκησης που απαντάται σε όλα τα διοικητικά επίπεδα, σε κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες, καθώς και στην τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού- η έλλειψη συντονισμού και η αναποτελεσματική εποπτεία των διαφόρων διοικητικών μονάδων.», βλ. Χρύσα Χατζή, Ο Συνήγορος του Πολίτη και η προστασία του περιβάλλοντος: Μέθοδοι και πρακτικές παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη σε υποθέσεις προστασίας του περιβάλλοντος, Αθήνα, 23/6/2009.

[46] Βλ. Απόφαση ΠΕΚ Τ-13/99, Pfizer Animal Health κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1999, ΙΙ-1961 και ΔΕΚ C-6/99, Greenpeace κατά Γαλλίας (προδικαστικό ερώτημα), Συλλογή 2000, Ι-1651, όπου κατοχυρώνεται ρητά η αρχή της προφύλαξης ως εκείνη η αρχή, που τυγχάνει εφαρμογής στις περιπτώσεις, όπου, παρότι υφίστανται αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη ή την σημασία κινδύνων για το περιβάλλον ή την υγεία του ανθρώπου, είναι επιτρεπτή η λήψη μέτρων μετά από την αξιολόγηση του κινδύνου. Βλ. σχετικά *P. Dabrowska/P. Quilacq*, Science goes to the Court: Some considerations of the precautionary principle in the Community Jurisprudence in: European University Institute Working Papers, Law No. 2006/01, The Future of Environmental Law-International and European Perspectives, σ.59 επ.

[47] Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Η αρχή της προφύλαξης μπορεί να εφαρμοστεί όταν υπάρχει ανάγκη επείγουσας παρέμβασης ενόψει ενδεχομένου κινδύνου για την υγεία των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών ή για την προστασία του περιβάλλοντος σε περίπτωση στην οποία τα επιστημονικά δεδομένα δεν

επιτρέπουν πλήρη αξιολόγηση του κινδύνου.» Η αρχή της προφύλαξης δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρόφαση για μέτρα προστατευτισμού, ενώ εφαρμόζεται κυρίως στις περιπτώσεις κινδύνου για τη δημόσια υγεία. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης, COM/2000/0001 τελικό.

[48] Για το περιεχόμενο της αρχής της προφύλαξης βλ. *Γ. Μπάλια*, Η αρχή της προφύλαξης στο Διεθνές, Κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου, Τόμος 15, Αθήνα-Κομοτηνή 2005; *Γ. Κρεμλής/Γ. Μπάλιας/Α. Σηφάκης* (Επιμ), Η αρχή της προφύλαξης, Αθήνα-Κομοτηνή 2004; *Ευ. Κουτούπα-Ρεγγάκου*, Δίκαιο Περιβάλλοντος, 2η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σ. 47 επ.

[49] Βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης, όπ.π (σημ. 43), σ. 3.

[50] Για το περιεχόμενο της αρχής της πρόληψης ως βασική αρχή της κοινοτικής έννομης τάξης και την σχέση της με την αρχή της προφύλαξης βλ. σχετικά *R. Marcory* (Eds), *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing 2004, σ. 50 επ.

[51] Βλ. *Ετήσια Έκθεση 2003*, σ. 246-247.

[52] Βλ. *Ετήσια Έκθεση 2006*, σ. 137. Η διαφορετική νομική μεταχείριση οδήγησε στη δημιουργία α) σταθμών βάσης που εγκαθίστανται μετά την ισχύ του Νόμου και πρέπει να τηρούν τη διαδικασία της προηγούμενης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, στην οποία ενσωματώνεται και η γνωμάτευση της Ελληνικής Επιτροπής Ατομικής Ενέργειας (ΕΕΑΕ) που θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα νέα μειωμένα όρια ακτινοβολίας, β) σταθμών βάσης που είχαν εγκατασταθεί πριν από την ισχύ του Νόμου, διαθέτουν έγκριση δομικών κατασκευών και θα πρέπει εντός χρονικού διαστήματος 12 μηνών να λάβουν έγκριση περιβαλλοντικών όρων, στην οποία θα ενσωματωθεί η γνωμάτευση της ΕΕΑΕ με τα νέα μειωμένα όρια ακτινοβολίας και γ) σταθμών βάσης που είχαν εγκατασταθεί πριν από την ισχύ του Νόμου, διαθέτουν έγκριση περιβαλλοντικών όρων και δομικών κατασκευών και θα πρέπει εντός 12 μηνών να λάβουν γνωμάτευση από την ΕΕΑΕ με τα νέα μειωμένα όρια ακτινοβολίας. Η εν λόγω γνωμάτευση στην περίπτωση των σταθμών αυτών δεν θα ενσωματωθεί σε νέα έγκριση περιβαλλοντικών όρων αλλά σε νέα άδεια (ή τροποποίηση της αρχικής) που θα χορηγηθεί από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ). Βλ. σχετικά παρουσίαση της *Χρύσας Χατζή* (τότε βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη στον Κύκλο Ποιότητας Ζωής), στην ημερίδα που διοργάνωσε η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, στις 30/1/2007. Θέμα της παρουσίασης: «Οι κεραιές κινητής τηλεφωνίας, ο διάλογος πολιτών - δημόσιας διοίκησης και ο Συνηγόρος του Πολίτη».

[53] Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» στο πλαίσιο της συστηματικής παρακολούθησης του θέματος αυτού, απέστειλε σχετικό έγγραφο στο τότε ΥΠΕΧΩΔΕ, όπου, λαμβάνοντας υπόψη τα προβλήματα, που είχαν παρατηρηθεί κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, όπως αυτά προέκυψαν κατά τον χειρισμό συγκεκριμένων αναφορών, κατέθεσε κάποιες προτάσεις αναφορικά με την βελτίωση της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για τους σταθμούς βάσης κινητής τηλεφωνίας.

[54] Βλ. Ετήσια Έκθεση 2006, σ. 134.

[55] Βλ. *Ι. Κουφάκη*, Σταθμοί βάσης κινητής τηλεφωνίας: Σκέψεις με αφορμή την 1264/2005 Απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στο ηλεκτρονικό περιοδικό Νόμος και Φύση (www.nomosphysis.org.gr), Νοέμβριος 2005.

[56] Για την συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην αποτελεσματική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας βλ. *Ι. Κουφάκη*, Η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος σε: *Μ.Τσαπόγα/Ι.Κουφάκη/Κ.Μαρκετάκη/Π.Μουζουράκη*, Ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, 2003, σ. 26

[57] Βλ. σχετικά *V. Karageorgou*, *The Greek Experience with the use of economic instruments in climate policy* in: *M. Rodi/M. Mehling* (eds), *Bridging the divide in Global Climate Change Policy : Strategies for Enhanced Participation and Integration*, Berlin 2010, σ. 177, όπου με αφορμή την αποσπασματική ενσωμάτωση της νομοθεσίας στο πεδίο της κλιματικής πολιτικής κάνει μια γενικότερη ανάλυση αναφορικά με την έλλειψη ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού πλαισίου περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

[58] Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ελλάδας στο ΔΕΚ για πλημμελή ενσωμάτωση της οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα στην ελληνική έννομη τάξη, ζητώντας να αναγνωρισθεί ότι «η Ελληνική Δημοκρατία, μην εκπονώντας έως τις 22 Δεκεμβρίου 2004 για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, το οποίο βρίσκεται στο έδαφός της, ανάλυση των χαρακτηριστικών της, επισκόπηση των επιπτώσεων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στην κατάσταση των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων και οικονομική ανάλυση της χρήσης ύδατος, σύμφωνα με τις τεχνικές προδιαγραφές των παραρτημάτων II και III, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 5 παράγραφος 1 της οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ενώ μην υποβάλλοντας συνοπτικές εκθέσεις σχετικά με τις αναλύσεις που απαιτούνται δυνάμει του άρθρου αυτού, παρέβη και τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 15 παράγραφος 2 της οδηγίας αυτής».

Για τα αίτια της μη έγκαιρης και ορθής εναρμόνισης με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου βλ. Charalambos Koutalakis, *Environmental Compliance in Italy and Greece-The role of non-state actors*, available at: <https://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/15/4/Koutalakis.pdf>.

[59] Η Ελλάδα καταδικάστηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο τον Οκτώβριο εξαιτίας της μη αποτελεσματικής εφαρμογής της οδηγίας 91/271/ΕΟΚ για τη διαχείριση των αστικών λυμάτων, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι είκοσι τρεις πόλεις της χώρας μας, μεταξύ των οποίων το Ηράκλειο Κρήτης, η Κατερίνη, η Τρίπολη, δεν διέθεταν δίκτυα αποχέτευσης και τα κατάλληλα συστήματα επεξεργασίας λυμάτων.

[60] Ειδικότερα το άρθρο 10 παρ. 11 του Νόμου 3094/2003 ορίζει ότι «*¶ρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης να συνεργασθεί με το Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη της διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους. Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί ότι παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την ποινική δίωξη υπαιτίου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται και σε πειθαρχικό έλεγχο. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία εν όψει περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί επίσης σε σοβαρές περιπτώσεις να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου λειτουργού ή υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου.*».

[61] Παρατηρήσεις επί των τροποποιήσεων του Νόμου 1650/1986, Κύκλος Ποιότητας Ζωής του Συνηγόρου του Πολίτη, Απρίλιος 2002.

[62] Βλ. Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ενόψει της επικείμενης έκδοσης Κ. Υ. Α., σχετικά με την παραχώρηση δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας προς ιδιωτικούς φορείς ή τους Ο.Τ.Α (Αρ. Πρωτ. Επιστολής 13591.2.12/24.09.2007) και Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ενόψει της επικείμενης αναθεώρησης του νομοθετικού πλαισίου για τον καθορισμό των ζωνών αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού (Αρ. Πρωτ. Επιστολής 17589.2.6/22.12.2005).