

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΟΠΙΟΥ: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΤΟΠΙΟ

Συγγραφέας: ΕΛΕΝΗ ΔΑΛΙΠΗ

Συγγραφέας: ΕΥΠΡΑΞΙΑ-ΑΙΘΡΑ ΜΑΡΙΑ

1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο ή Σύμβαση της Φλωρεντίας (Φλωρεντία, 2000) είναι η σημαντικότερη σύμβαση του διεθνούς δικαίου για το τοπίο, καθώς είναι εξ ολοκλήρου αφιερωμένη σ' αυτό και την προστασία του. Αντανακλά το αυξανόμενο ενδιαφέρον των κρατών - μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να επιτύχουν βιώσιμη ανάπτυξη βασισμένη σε μια ισορροπημένη και αρμονική συσχέτιση των κοινωνικών αναγκών, της οικονομικής δραστηριότητας και της προστασίας του περιβάλλοντος [\[\[1\]\]](#). Σκοπός της είναι η προστασία, η διαχείριση και ο σχεδιασμός κάθε τύπου τοπίου οπουδήποτε, καθώς και η δημιουργία πανευρωπαϊκού δικτύου συνεργασίας για τα θέματα αυτά (άρθρο 3). Για την εκπλήρωση του σκοπού της ενθαρρύνει τις εθνικές διοικήσεις των συμβαλλομένων κρατών - μελών της να υιοθετήσουν μέτρα και στρατηγικές για το τοπίο σε εθνική, τοπική και περιφερειακή κλίμακα.

Θεωρώντας ότι ο χαρακτήρας του τοπίου επηρεάζεται και διαμορφώνεται από τις πολιτικές αποφάσεις, η Σύμβαση υποστηρίζει τις αρχές της διακυβέρνησης με την ενεργό συμμετοχή του κοινού. Το Συμβούλιο της Ευρώπης έκρινε ότι η συμμετοχή του κοινού στο τοπίο διαφάνεται και ως το μέσο για την ενίσχυση της δημοκρατίας και της διακυβέρνησης σε τοπικό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Ευρώπης, στο Προοίμιο της Σύμβασης της Φλωρεντίας αναφέρεται στη Σύμβαση του Άαρχους, που υπογράφηκε στην ομώνυμη πόλη της Δανίας, το 1998 (τέθηκε σε ισχύ το 2001). Η Σύμβαση του Άαρχους ήταν πρωτοβουλία της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη και κατοχυρώνει θεσμικά τα δικαιώματα του κοινού στην πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, στη συμμετοχή στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περίπτωση που θίγονται τα παραπάνω δικαιώματα.

Στο πνεύμα αυτό, οι διατάξεις της Σύμβασης της Φλωρεντίας διαμορφώθηκαν με

γνώμονα την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία και τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Την ίδια στιγμή, ο ορισμός του τοπίου «ως μια περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό της...» έρχεται να αναδείξει τη συμμετοχή του κοινού ως έναν από τους πρωταρχικούς και ουσιαστικούς σκοπούς της Σύμβασης. Με τη διατύπωση μάλιστα αυτή η Σύμβαση επιδιώκει να θέσει τις προϋποθέσεις για τη θέσπιση διατάξεων που θα ενεργοποιήσουν όχι μόνον το ενδιαφέρον του κοινού για το τοπίο, αλλά και την επιθυμία του να συμμετάσχει στις αποφάσεις που επηρεάζουν το τοπίο του και συνακόλουθα τη ζωή του.

Πράγματι, η έμφαση που δίνεται στη συμμετοχή του κοινού είναι στενά συνδεδεμένη τόσο με τη διατήρηση της ποικιλομορφίας των ευρωπαϊκών τοπίων ως μιας σημαντικής κοινής αξίας όσο και με τη χρησιμότητα των διαφορετικών θεσμικών προσεγγίσεων, προκειμένου να ληφθούν υπόψη η μεγάλη ποικιλία των διοικητικών ρυθμίσεων στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, οι προσδοκίες των διαφορετικών τύπων φορέων και ο μεγάλος αριθμός των εμπλεκόμενων περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Με άλλα λόγια, το τοπίο, έτσι όπως ενσαρκώνεται στον ορισμό της Σύμβασης, με βασική συνιστώσα την ιδιαιτερότητα του χαρακτήρα του, που διαφέρει από περιοχή σε περιοχή, πολύ περισσότερο δε από χώρα σε χώρα, φαίνεται να μπορεί να θέσει εκ νέου το ζήτημα της (πολιτικής) διαδικασίας υιοθέτησης και εφαρμογής των αποφάσεων, αλλά και του τρόπου διακυβέρνησης υπό μια διαφοροποιημένη προσέγγιση αλλά και προοπτική.

Κι αυτό, διότι η μορφή και η δομή της διακυβέρνησης δεν είναι σταθερή, αλλά, όπως άλλωστε και το τοπίο, διαμορφώνεται μέσα σε ένα συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο και εντάσσεται σε συγκεκριμένες κοινωνικο-οικονομικές δομές. Για το λόγο αυτό, είναι σημαντικό να δούμε το πώς και το γιατί η διακυβέρνηση – έτσι όπως αυτή εκφράζεται τις τελευταίες δεκαετίες – συνδέθηκε αρχικά με την προστασία του περιβάλλοντος και στη συνέχεια με την προστασία του τοπίου.

Αλλά και τι σημαίνει ο όρος «διακυβέρνηση τοπίου», πώς εκφράζεται σε θεσμικό επίπεδο, ποιος είναι ο τελικός σκοπός της πολιτικής διαδικασίας της διακυβέρνησης αναφορικά με την προστασία του τοπίου και πώς εντάσσεται στις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες της εποχής μας.

2. Η διακυβέρνηση - Μια εισαγωγή στην (πολιτική) θεωρία για τη μορφή και δομή της σύγχρονης διακυβέρνησης

Σύμφωνα με τον *G. B. Peters* «η διακυβέρνηση είναι μια παλιά ιδέα και μια ακόμη μεγαλύτερη πραγματικότητα» [2]. Στη σύγχρονη πολιτική επιστήμη, η διακυβέρνηση (αγγλ. “governance”) αναφέρεται στην (πολιτική) διαδικασία μέσω της οποίας οι κοινωνίες αποκτούν κάποια μορφή συλλογικής διεύθυνσης και διαχείρισης. Το αντικείμενό της (συνήθως) είναι η άσκηση της εξουσίας από τους επίσημους κυβερνητικούς θεσμούς, δηλαδή το κράτος και την κυβέρνηση.

Η διακυβέρνηση είναι μια έννοια δυναμική, καθότι η διαδικασία που τη διέπει υπαγορεύεται από τις εκάστοτε κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές συνθήκες, που επικρατούν τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Έτσι, η διακυβέρνηση τείνει να αλλάζει, καθώς μεταβάλλονται οι ανάγκες της κοινωνίας.

Με άλλα λόγια, η (πολιτική) διαδικασία, που διέπει τη διακυβέρνηση αποτελεί μια συνεχή δέσμη προσαρμογών των πολιτικών και διοικητικών δραστηριοτήτων στις αλλαγές του περιβάλλοντος και στην εξεύρεση των κατάλληλων τρόπων και μηχανισμών για την ανάπτυξη και την εφαρμογή συλλογικών στόχων.

Τις τελευταίες δεκαετίες, παράγοντες όπως η ανάπτυξη των διεθνών διασυνοριακών συναλλαγών, η μεταβίβαση μέρους της εθνικής κρατικής κυριαρχίας σε μια ανωτέρου επιπέδου μορφή κυβέρνησης (βλ. Ο.Η.Ε., Ε.Ε.), αλλά και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των εθνικών κυβερνήσεων να παράγουν ηθικούς κανόνες που να λειτουργούν ανασχετικά με τη μονομέρεια της διεθνούς αγοράς, είχαν ως συνέπεια μετατοπίσεις στον τρόπο και στο είδος της διακυβέρνησης με αντίστοιχες μεταβολές στα πολιτικά και διοικητικά όργανα που χρησιμοποιούνται και τη διέπουν.

Ο όρος «διακυβέρνηση» εμφανίζεται πιο συχνά σε συζητήσεις που αφορούν τη δημόσια διοίκηση και σχετίζεται με τη σημασία των δικτύων, των εταιρικών σχέσεων και των αγορών (κυρίως των διεθνών αγορών), ενώ στη διεθνή βιβλιογραφία συχνά απαντάται ο όρος «διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση» (“governance without government”) [3].

Σύμφωνα με τον πολιτικό επιστήμονα *Roderick Rhodes*, «η διακυβέρνηση φαίνεται να προσλαμβάνει τουλάχιστον έξι διαφορετικές παραμέτρους: το ελάχιστο κράτος, την εταιρική διακυβέρνηση, τη νέα δημόσια διοίκηση, τη χρηστή διακυβέρνηση, τα κοινωνικο-κυβερνητικά συστήματα και τα αυτό-οργανωμένα δίκτυα» [4]. Παράμετροι που παραπέμπουν σε ένα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα, το οποίο σταδιακά απομακρύνεται από τις αγκυλώσεις της κλασικής δημόσιας διοίκησης, υποδηλώνοντας παράλληλα την αύξηση της συμμετοχής της αγοράς και την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σ’ αυτήν τη διαδικασία και στο πλαίσιο ενός δικτύου.

Πέραν όμως, των παραπάνω παραμέτρων, η διακυβέρνηση φαίνεται να προσλαμβάνει και μια ευρύτερη σημασία που σχετίζεται με την εξήγηση του πολιτικού οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) [\[15\]](#). Σύμφωνα με μια παλαιότερη τοποθέτηση του *Jacque Delors* «η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια αδιευκρίνιστη πολιτική οντότητα» με ανοικτή τελεολογία [\[6\]](#).

Πράγματι, στις αρχές της δεκαετίας του '90, ο *Gary Marks* και η *Liesbet Hooghe* επινόησαν τον όρο «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» (αγγλ. “multi-level governance”) για να περιγράψουν την Ε.Ε. «ως μια πολιτεία που δημιουργεί (πολιτική) διαδικασία κατά την οποία οι αρχές και η χάραξη πολιτικής επιρροής είναι μοιρασμένες στα διάφορα χωρικά επίπεδα: υποεθνικό, εθνικό και υπερεθνικό» [\[7\]](#). Η εν λόγω θεωρία επιχειρεί να εξηγήσει τη διάχυση της κεντρικής κυβερνητικής εξουσίας τόσο κάθετα, σε δρώντες που καταλαμβάνουν άλλα εδαφικά πεδία, όσο και οριζόντια, σε μη κρατικούς δρώντες. Η υιοθέτηση της «Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση», το 2001, θα επισημάνει την ανάγκη για περιστολή των νομοθετικών ρυθμίσεων και παρεμβάσεων και υποκατάστασή τους από οικονομικά και εθελοντικά μέτρα, σχεδόν σε κάθε τομέα της δραστηριότητας της Ε.Ε.

Ως εκ τούτου, η διακυβέρνηση φαίνεται να περιγράφεται καλύτερα ως το πρότυπο ή η δομή που προκύπτει σε κοινωνικο-πολιτικά συστήματα ως «σύνηθες» αποτέλεσμα των αλληλοδρασιακών μεσολαβητικών προσπαθειών εκ μέρους όλων των εμπλεκόμενων μερών [\[8\]](#). Αυτό το πρότυπο δεν μπορεί να αναχθεί σε ένα δρώντα ή σε μια ομάδα δρώντων συγκεκριμένα. «[...] Κανένας μεμονωμένος δρων δεν διαθέτει όλη την γνώση και όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται για να λυθούν σύνθετα, εξελισσόμενα και διαφοροποιούμενα προβλήματα [...]» [\[9\]](#). «[...] Κανένας μεμονωμένος δρων δεν διαθέτει επαρκή ικανότητα δράσης [...]» [\[10\]](#).

Ο όρος «διακυβέρνηση» αντανακλά, δηλαδή, δύο σύγχρονες και αλληλένδετες αλλαγές στην κλίμακα και στην οργάνωση της (πολιτικής) διαδικασίας λήψης των αποφάσεων. Η κυβερνητική εξουσία διαχέεται στις χαμηλότερες βαθμίδες για την υιοθέτηση και την στήριξη των πολιτικών αποφάσεων «από κάτω προς τα πάνω» (“bottom up support”) με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Οι εκ των άνω νομοθετικές ρυθμίσεις και παρεμβάσεις δεν εγκαταλείπονται, αλλά απεναντίας οι αρχές και η χάραξη πολιτικής επιρροής είναι κατανομημένες στα διάφορα χωρικά επίπεδα (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, διεθνές).

Η διάχυση της κεντρικής κυβερνητικής εξουσίας που παρατηρείται, θα λέγαμε ότι είναι περισσότερο το αποτέλεσμα μιας ανταγωνιστικής κατάστασης ανάμεσα στην πολιτική και την οικονομία και του τρόπου διαμόρφωσης των σχέσεων εξουσίας. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει τους μελετητές των πολιτικών κυρίως, αλλά και των οικονομικών επιστημών στην αναζήτηση ενός νέου κοινωνικού συμβολαίου μεταξύ «κυβερνόντων και κυβερνωμένων» [\[11\]](#).

Βέβαια, η διακυβέρνηση, έτσι όπως αυτή εκφράζεται με τη μορφή του συντονισμού και της συνεργασίας, δεν φαίνεται να μπορεί προς το παρόν να «γεφυρώσει» διακρατικές σχέσεις που υπαγορεύονται από αντίπαλα οικονομικά συμφέροντα (βλ. ευρωπαϊκή οικονομική κρίση). Φαίνεται, όμως, ότι θα μπορούσε να εκφραστεί καλύτερα μέσα από κοινούς επιδιωκόμενους στόχους, οι οποίοι συνενώνουν, παρά απομακρύνουν, τα κοινά συμφέροντα της ευρωπαϊκής κοινωνίας σήμερα. Ένας τέτοιος στόχος είναι πράγματι η προστασία του περιβάλλοντος.

3. Η πορεία προς την περιβαλλοντική διακυβέρνηση

Το ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας για την προστασία του περιβάλλοντος εντοπίζεται στις αρχές της δεκαετίας του '70. Ωστόσο, η εμφάνιση στον επιστημονικό προβληματισμό και στη συνέχεια στα διεθνή κείμενα της έννοιας της «βιώσιμης ανάπτυξης» ήταν καθοριστική τόσο για τη διαμόρφωση και την υιοθέτηση σύγχρονων περιβαλλοντικών κανόνων, όσο και για τη διαμόρφωση και την εξέλιξη της έννοιας της «περιβαλλοντικής διακυβέρνησης». Κι αυτό, διότι η έννοια της «βιώσιμης ανάπτυξης», η οποία προσδιορίζεται στην Έκθεση «Brundtland» του 1987, ως «*η ανάπτυξη που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της παρούσας γενεάς, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα των μελλουσών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες*», έδωσε το έναυσμα για μια παγκόσμια πολιτική συζήτηση σχετικά με την ανάγκη μιας νέας διεπιστημονικής ή διακλαδικής ή διαθεματικής προσέγγισης και της ένταξης του περιβάλλοντος σε κάθε τομέα της ανθρώπινης δραστηριότητας.

Αυτή η νέα προσέγγιση μεταξύ άλλων εκφράστηκε και με την ανάγκη προσαρμογής της (πολιτικής) θεωρίας της διακυβέρνησης στην πολιτική διαδικασία που άμεσα ή έμμεσα, έκδηλα ή άδηλα σχετίζεται με την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία, όμως, προστασία πρέπει να συμπίπτει με το συνολικό συμφέρον της κοινωνίας για να εκφράζεται ως πολιτική.

Το όλο βέβαια ζήτημα και η συζήτηση περί «βιώσιμης ανάπτυξης» και «αειφορίας» έχει ποικίλες συνιστώσες και αποτελεί ένα ζήτημα σημαντικού επιστημονικού προβληματισμού και διαλόγου, το οποίο είναι σε εξέλιξη. Θεωρείται δε ένα ζήτημα ακανθώδες και νεφελώδες ταυτόχρονα, το οποίο δεν έχει ακόμη οριστικές απαντήσεις.

Μάλιστα, σε παλαιότερη τοποθέτησή της, η πρώην Πρωθυπουργός της Νορβηγίας – *Gro Harlem Brundtland* – επικεφαλής τότε της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του Ο.Η.Ε., το 1987, που είδε τη «γέννηση» της

βιώσιμης ανάπτυξης – ισχυρίστηκε ότι η «βιώσιμη ανάπτυξη ήταν μια διεθνής θέση δύο αξιολογούμενων ρευμάτων για να έρθουν αντίπαλα στρατόπεδα στο ίδιο διεθνές τραπέζι συνεδριάσεων» [\[12\]](#).

Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρεί το γεγονός ότι, τις τελευταίες δεκαετίες, έχει συντελεστεί μια παγκόσμια προσπάθεια για την προώθηση πολιτικών που θα εξασφαλίσουν αφενός τη βιωσιμότητα των οικοσυστημάτων, αφετέρου το δικαίωμα για οικονομική ανάπτυξη, ιδίως των αναπτυσσόμενων χωρών.

Η προσπάθεια αυτή πραγματώνεται κατά κύριο λόγο μέσω διεθνών περιβαλλοντικών συναντήσεων, που καταλήγουν στην υιοθέτηση διεθνών κειμένων, περιβαλλοντικών συμφωνιών και στη θεσμοθέτηση διεθνών περιβαλλοντικών κανόνων, που να εναρμονίζονται με το περιεχόμενο και την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, που εμπεριέχει τρεις πυλώνες : προστασία του περιβάλλοντος, οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική δικαιοσύνη.

Εδώ, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση προβάλλει ως η κύρια θεσμική προσέγγιση που μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή της έννοιας της «βιώσιμης ανάπτυξης». Κι αυτό, διότι, η βιώσιμη ανάπτυξη, έτσι όπως ενσωματώθηκε και εκφράστηκε μέσα από τους διεθνείς περιβαλλοντικούς κανόνες, αδυνατούσε να ενσωματώσει τις ιδιαίτερες συνιστώσες που πηγάζουν από τις διαφορετικές κατά βάση κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, που επικρατούν στα διάφορα πλάτη και μήκη της γης.

Με άλλα λόγια, η ύπαρξη κοινών κανόνων εφαρμογής των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης, που όμως έχουν διαφορετικές κλίμακες, εμφανίζουν το μειονέκτημα της μη αποτελεσματικής εφαρμογής τους.

Ως εκ τούτου, η (πολιτική) θεωρία της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης αναφέρεται στις συντονισμένες δράσεις των κυβερνητικών και μη φορέων, καθώς και στις απαραίτητες διαδικασίες θεσμικές και μη, τις οποίες υιοθετούν οι εμπλεκόμενοι στην παραγωγή περιβαλλοντικών πολιτικών, προκειμένου να δράσουν συλλογικά και να αντιμετωπίσουν με αποτελεσματικότητα τα περιβαλλοντικά ζητήματα, όπως αυτά μπορούν να εξειδικευτούν στα διάφορα επίπεδα λήψης των αποφάσεων [\[13\]](#).

Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση προωθεί τη συνεργασία και το συντονισμό τόσο κάθετα, σε άλλα εδαφικά πεδία (διεθνές, περιφερειακό, εθνικό, τοπικό), όσο και οριζόντια, σε μη κρατικούς δρώντες.

Στην πράξη όμως, στην κάθετη διάστασή της, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση φαίνεται να μην παράγει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Σε συζητήσεις που έλαβαν χώρα, τα τελευταία χρόνια, σε επιστημονικό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο διεθνών οργανισμών (Ο.Η.Ε.), για τη διεθνή περιβαλλοντική διακυβέρνηση, έχει γίνει εμφανές

ότι το σημερινό σύστημα – ένα άθροισμα γενικών και ειδικών προγραμμάτων και θεσμικών οργάνων, διασκορπισμένο σε όλο τον κόσμο, μαζί με μια πληθώρα περιβαλλοντικών συμφωνιών – δεν είναι πλέον αποτελεσματικό [\[14\]](#). Ένα από τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει είναι η έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού ανάμεσα σε όλους αυτούς τους παράγοντες.

Η διαπίστωση αυτή φαίνεται να ενισχύεται και από το γεγονός ότι η περιβαλλοντική συνιστώσα δυστυχώς δεν έχει επαρκώς ενσωματωθεί στους διεθνείς οικονομικούς θεσμούς (βλ. Παγκόσμια Τράπεζα, Δ.Ν.Τ.). Στο βαθμό δε που έχει ενσωματωθεί, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση φαίνεται να γίνεται καλύτερα κατανοητή ως «η σύσταση, η επιβεβαίωση ή η αλλαγή των θεσμών για την καθοδήγηση και την επίλυση των συγκρούσεων επί των περιβαλλοντικών πόρων» [\[15\]](#).

Επιπρόσθετα, στην οριζόντια λειτουργία, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση, θέτει σοβαρά προβλήματα στις εθνικές διοικήσεις που έχουν συνηθίσει να λειτουργούν ιεραρχικά και τεχνοκρατικά. Η προσαρμογή στην οριζόντια λειτουργία με την υπέρβαση των διοικητικών ορίων και την αποδοχή των συμμετοχικών διαδικασιών προϋποθέτει μια άνωθεν ισχυρή βούληση, ικανή να επιβάλει την αναγκαία φιλοσοφία, δομή και πρακτική, τόσο στις εθνικές, όσο και στις περιφερειακές ή διεθνείς διοικήσεις.

Εν προκειμένω, εγείρονται σημαντικά ερωτήματα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των θεσμικών διαδικασιών και μηχανισμών που υποστηρίζουν την περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Ερωτήματα που σχετίζονται τόσο με την (πολιτική) διαδικασία υιοθέτησης των πολιτικών αποφάσεων για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, όσο και με την εφαρμογή των αποφάσεων αυτών, καθώς και με τη δυναμική που προβάλλεται μέσω των συμμετοχικών διαδικασιών. Κι αυτό, διότι ένας μεγάλος αριθμός οριζόντιων δομών, αφενός διευκολύνει την ευελιξία με την όσο το δυνατόν καλύτερη προσαρμογή στις εξωτερικές αλλαγές, σε σχέση με τις ιεραρχικές δομές στη λειτουργία και στους τρόπους διακυβέρνησης, αφετέρου επιτρέπει την όσο το δυνατόν ευρύτερη διασφάλιση του κοινωνικού ελέγχου, της αποδοχής και της συμμόρφωσης των αποφάσεων.

Πράγματι, η διαπίστωση αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνεται από την ανάγκη θεσμικών αλλαγών σε διεθνή κλίμακα για την ενίσχυση της υπάρχουσας «αδύναμης» περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, το ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας μετατοπίστηκε στο τοπίο με αφορμή την θέση σε ισχύ της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο από τα κράτη – μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο ορισμός του τοπίου που αποδίδεται στη Σύμβαση «ως μια περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό της...» φαίνεται να μπορεί να θέσει το ζήτημα της διακυβέρνησης υπό μια διαφορετική οπτική. Το τοπίο γίνεται τοπικό και παγκόσμιο την ίδια στιγμή.

4. Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το τοπίο και Διακυβέρνηση : Από τη νομική προστασία του τοπίου στη διακυβέρνηση τοπίου

4.1. Ο ορισμός του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός του τοπίου αποτελούσε ένα ζήτημα σημαντικού επιστημονικού διαλόγου μεταξύ των διαφόρων επιστημονικών κλάδων, που άπτονται της μελέτης του. Οι διάφοροι επιστημονικοί κλάδοι (πολιτισμική γεωγραφία, οικολογία, αρχιτεκτονική τοπίου κ.λπ.), που μελετούν το τοπίο, προσπαθούσαν να το προσδιορίσουν εννοιολογικά με αποτέλεσμα, όμως, το τοπίο να έχει οριστεί και επανοριστεί πολλές φορές.

Σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, η πρώτη προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού του τοπίου εντοπίζεται στη Σύμβαση της UNESCO για τη φυσική και την πολιτιστική κληρονομιά, του 1972, παράλληλα με το γενικότερο ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας για την προστασία του περιβάλλοντος. Η Σύμβαση της UNESCO αποτελεί την πρώτη προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού του τοπίου, καθώς και της συγκρότησης νομικού κειμένου, το οποίο αφορά άμεσα την προστασία του έστω και μόνον αναφορικά με τα τοπία που διαθέτουν παγκόσμια ακτινοβολία. Τις δεκαετίες που ακολούθησαν, παρά τις διάφορες συμβάσεις του διεθνούς δικαίου, οι οποίες αναφέρονταν άλλοτε άμεσα και άλλοτε έμμεσα στο τοπίο και την προστασία του, το τοπίο εξακολουθούσε να παραμένει χωρίς έναν σαφή και κοινώς αποδεκτό ορισμό.

Η υπογραφή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο, το 2000, στη Φλωρεντία της Ιταλίας, έμελλε να αποτελέσει σημαντική ιστορική τομή για το ζήτημα του εννοιολογικού προσδιορισμού του τοπίου. Κι αυτό, διότι, η Σύμβαση αυτή παρέχει έναν νέο ορισμό για το τοπίο και δίνει αξία σε όλους τους τύπους τοπίου οπουδήποτε.

Ειδικότερα, το τοπίο ορίζεται «[...] ως μια περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό της, της οποίας ο χαρακτήρας είναι αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών ή/και ανθρωπογενών παραγόντων (άρθρο 1, παρ. α')».

Σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό, ο όρος «τοπίο» είναι ευρύς και περιλαμβάνει πολύ περισσότερα «από τη φυσική έκταση που μπορεί να γίνει ορατή με μια ματιά» [\[\[16\]\]](#). Πιο συγκεκριμένα, το τοπίο είναι μια περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό της (“an area as perceived by people...”). Η αντίληψη διαδραματίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην κατανόηση της έννοιας του «τοπίου». Κι αυτό, διότι αντιλαμβανόμενοι το τοπίο, σημαίνει ότι αναλύω, αξιολογώ, ερμηνεύω και συνθέτω τα

στοιχεία του χώρου που με περιβάλλει σε ένα ενιαίο σύνολο. Αντίληψη, σημαίνει, επίσης, ότι αντιλαμβάνομαι το τοπίο με όλες τις αισθήσεις μου και με την ιδιαιτερότητα του χαρακτήρα μου - «ένα οποιοδήποτε τοπίο δεν απαρτίζεται μόνον από αυτό που βρίσκεται μπροστά στα μάτια μας, αλλά και από αυτό που βρίσκεται μέσα στο μυαλό μας» [\[17\]](#), ενώ εμείς σταδιακά το συνδέουμε με τις ενέργειες, τις επιρροές μας και τις δράσεις μας στο φυσικό χώρο που μας περιβάλλει.

Το τοπίο είναι, λοιπόν, σύμφωνα με τη Σύμβαση, μια περιοχή με συγκεκριμένα φυσικά (έδαφος, ύδατα, κλίμα, πανίδα και χλωρίδα, βιοτικοί όροι) χαρακτηριστικά. Ο χαρακτήρας της επηρεάζεται από τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητες που διαμορφώνει ο άνθρωπος πάνω στη φυσική του κατοικία. Ο άνθρωπος κινείται, δρα, ζει και συνυπάρχει με το τοπίο. Ένα τοπίο στο οποίο ζούμε δεν το βλέπουμε μόνο με τα μάτια μας, αλλά απεναντίας «κινούμαστε» και ζούμε μαζί του, ενεργούμε άλλοτε με τρόπους που επηρεάζουν και άλλοτε με τρόπους που υπαγορεύονται από αυτό.

Κατά συνέπεια, το τοπίο είναι μια συγκεκριμένη οντότητα, όπου ο χαρακτήρας της διαμορφώνεται βάσει των ιδιαίτερων φυσικών και ιστορικών, κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και πολιτισμικών στοιχείων που αλληλεπιδρούν μεταξύ τους μέσα στο χώρο και στον χρόνο.

Η κρίσιμη σχέση που υφίσταται μεταξύ των παραγόντων που διαμορφώνουν το χαρακτήρα του τοπίου, καθορίζει και την ευημερία του ατόμου και της κοινωνίας. Κι αυτό, διότι, το τοπίο διαδραματίζει ρόλο δημοσίου ενδιαφέροντος στο πολιτισμικό, οικολογικό, περιβαλλοντικό και κοινωνικό πεδίο, συνιστά πόρο που ευνοεί την ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και η προστασία του συμβάλλει στη δημιουργία θέσεων εργασίας [\[18\]](#). Κατά αυτόν τον τρόπο, το τοπίο ως ένα δυναμικό σύνολο περιβαλλοντικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και οικονομικών στοιχείων και σχέσεων ταυτίζεται νοηματικά και με την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης υπό την έννοια των εμπεριεχομένων σε αυτήν αντίστοιχων πυλώνων (περιβάλλον, οικονομία, κοινωνία) [\[19\]](#).

Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης μνημονεύεται ρητά στο Προοίμιο της Σύμβασης της Φλωρεντίας ως κοινός επιδιωκόμενος στόχος των συμβαλλομένων μερών. Την ίδια στιγμή, η προστασία, η διαχείριση και ο σχεδιασμός του τοπίου είναι ενέργειες και δράσεις, οι οποίες έχουν παρελθόν, παρόν και μέλλον [\[20\]](#), στοχεύουν, δηλαδή, αφενός στην αποκατάσταση τοπίων και στην εξασφάλιση της διατήρησής τους, αφετέρου αυτού του είδους η αποκατάσταση και διατήρηση θα πρέπει να έχει ποιοτικό υπόβαθρο, ώστε να διατηρηθεί στο χρόνο.

Στο πλαίσιο αυτό, το τοπίο ως «προϊόν της ιστορίας, ιδρυτής της πολιτισμικής ταυτότητας, μια κληρονομιά που οφείλουμε να μοιραζόμαστε, και μια αντανάκλαση της Ευρωπαϊκής ποικιλότητας» [\[21\]](#), είναι ανησυχία όλων και όχι ορισμένων

επιστημόνων ή ειδικών τεχνικών. Για το λόγο αυτό, η Σύμβαση της Φλωρεντίας αναγνωρίζει ότι για την προστασία του τοπίου και τη βιώσιμη ανάπτυξη, απαραίτητη είναι η προώθηση των αρχών της διακυβέρνησης σε περιφερειακό, εθνικό και τοπικό επίπεδο.

4.2. Ευαισθητοποίηση και συμμετοχή των πολιτών

Ο ορισμός του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας αναδεικνύει τη συμμετοχή του κοινού ως έναν από τους πρωταρχικούς και ουσιαστικούς σκοπούς της Σύμβασης. Για το λόγο αυτό, η πολιτική θεωρία της διακυβέρνησης προβάλλει ως σημαντική παράμετρος για την ενσωμάτωση της συμμετοχής του κοινού στην (πολιτική) διαδικασία λήψης των αποφάσεων, αλλά και στην εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης σε πρακτικό επίπεδο.

Ειδικότερα, παρότι ο όρος «διακυβέρνηση τοπίου» δεν μνημονεύεται ρητά από τη Σύμβαση, εντούτοις υπαγορεύεται από την ίδια την διατύπωση των διατάξεων του κειμένου της.

Πιο συγκεκριμένα, η Σύμβαση αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια, εκ των οποίων στο πρώτο δίνονται οι ορισμοί των εννοιών που χρησιμοποιούνται στη Σύμβαση, το δεύτερο είναι αφιερωμένο σε μέτρα που υποχρεούνται να εφαρμόσουν τα συμβαλλόμενα μέρη σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, το τρίτο αναφέρεται σε μέτρα που ενθαρρύνουν τη συνεργασία σε περιφερειακό επίπεδο και τέλος, το τέταρτο αναφέρεται σε διατάξεις που αφορούν την δομή και τη λειτουργία της Σύμβασης.

Ήδη από το άρθρο 1, παρατηρούμε ότι υπάρχει ένας σαφής προσανατολισμός στο πολιτικό σκέλος της εφαρμογής των διατάξεων, καθώς επεξηγούνται οι έννοιες «πολιτική τοπίου» και «στόχος ποιότητας τοπίου». Ως «πολιτική τοπίου» εννοείται η έκφραση των αρμόδιων δημοσίων αρχών μέσα από γενικές αρχές, στρατηγικές και κατευθυντήριες οδηγίες, που επιτρέπουν τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, τα οποία αποσκοπούν στην προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του τοπίου (παρ. β'). «Στόχος ποιότητας τοπίου» σημαίνει, για συγκεκριμένο τοπίο, τη διατύπωση από τις αρμόδιες αρχές των προσδοκιών του κοινού σε σχέση με τα χαρακτηριστικά του τοπίου που το περιβάλλει (παρ. γ').

Ως εκ τούτου, αναδύονται δύο κρίσιμα ζητήματα. Το ένα ζήτημα αφορά την ανάληψη πρωτοβουλιών και δράσεων από τις εθνικές κυβερνήσεις και το άλλο ζήτημα αφορά στο πώς θα ενθαρρύνουν και θα ενσωματώσουν οι εθνικές διοικήσεις τη συμμετοχή του κοινού στις πολιτικές αποφάσεις για τα θέματα του τοπίου.

Για τους σκοπούς αυτούς, η Σύμβαση αφιερώνει το δεύτερο κεφάλαιο σε μέτρα που διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: στα 'Γενικά Μέτρα' και στα 'Ειδικά Μέτρα'. Τα 'γενικά μέτρα' και δη το άρθρο 5 αναφέρονται σε πρωτοβουλίες και δράσεις των εθνικών κυβερνήσεων για τη διαμόρφωση εθνικής πολιτικής για το τοπίο.

Πιο ειδικά, τα μέτρα αυτά είναι:

- Η νομική αναγνώριση των δικών τους τοπίων (άρθρο 5, παρ. α')
- Ο καθορισμός και η εφαρμογή πολιτικής για το τοπίο (παρ. β')
- Η θεσμοθέτηση διαδικασίας για τη συμμετοχή των πολιτών, των τοπικών και περιφερειακών αρχών, και άλλων ενδιαφερομένων μερών στον καθορισμό και την εφαρμογή της ίδιας πολιτικής για το τοπίο (παρ. γ'). Και.
- Η ενσωμάτωση της έννοιας του «τοπίου» στην πολεοδομική και χωροταξική πολιτική, στις περιβαλλοντικές, στις αγροτικές, στις κοινωνικές και στις οικονομικές πολιτικές, καθώς και σε άλλους τομείς με δυνατές άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στο τοπίο (παρ. δ').

Από την άλλη μεριά, τα 'ειδικά μέτρα' και δη το άρθρο 6, υπόκεινται σε δράσεις και πρωτοβουλίες των εθνικών κρατών, που, όμως, αποσκοπούν στη δημιουργία συνείδησης για το τοπίο, στην ενημέρωση του κοινού και στην ενεργό συμμετοχή του για τα θέματα αυτά. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 6 της E.L.C. αναφέρεται:

- Στην ενημέρωση - ενδυνάμωση της συνείδησης των πολιτών για το τοπίο (παρ. α')
- Στην προαγωγή της κατάρτισης ειδικών σε θέματα αξιολόγησης του τοπίου και των τρόπων επέμβασης σε αυτό (παρ. β'). Με δεδομένο ότι το τοπίο και η μελέτη του αποτελούν κατ' εξοχήν διεπιστημονικό ζήτημα, η Σύμβαση προάγει διεπιστημονικά εκπαιδευτικά προγράμματα για τα θέματα τοπίου για επαγγελματίες στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα καθώς και για μέλη άλλων οργανωμένων φορέων. Συγχρόνως, ενισχύει την εισαγωγή σχολικών και πανεπιστημιακών κύκλων μαθημάτων για την ενίσχυση της περιβαλλοντικής συνείδησης στους νέους ανθρώπους, την εξέταση των αξιών που αποδίδονται στο τοπίο, καθώς και τα θέματα που εγείρονται από την προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του.
- Επίσης, απαιτεί από τα συμβαλλόμενα μέρη της να προβούν στην αναγνώριση και αξιολόγηση των τοπίων της επικράτειάς τους με σκοπό τον εμπλουτισμό της γνώσης για τα τοπία και με την ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών (παρ. γ'). Και.
- Απαιτεί από τα συμβαλλόμενα μέρη της να προβούν και στην υιοθέτηση κοινών

επιδιωκόμενων στόχων μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων μερών, η υιοθέτηση των οποίων οφείλει να είναι αποτέλεσμα διαδικασιών διαβούλευσης, σαφώς πριν την λήψη οποιουδήποτε μέτρου για την προστασία, τη διαχείριση και τον σχεδιασμό του τοπίου. (παρ. δ' - «στόχοι ποιότητας τοπίου»).

Παράλληλα, υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη της να συνεργαστούν σε διεθνή προγράμματα, να προάγουν αμοιβαία βοήθεια και ανταλλαγή πληροφοριών με σκοπό τη δημιουργία πανευρωπαϊκού δικτύου συνεργασίας για τα θέματα αυτά (Τρίτο Κεφάλαιο, άρθρο 8).

Από τα παραπάνω, παρατηρούμε ότι η Σύμβαση επιδιώκει να διαμορφώσει ένα πολιτικό πλαίσιο για την προστασία του τοπίου που θα στηρίζεται στις αρχές της διακυβέρνησης : γενικά μέτρα για τις εθνικές διοικήσεις και αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές, ειδικά μέτρα για τη δημιουργία συνείδησης για το τοπίο στους ευρωπαίους πολίτες και δημιουργία πανευρωπαϊκού δικτύου συνεργασίας για τα θέματα αυτά (περιφερειακό επίπεδο). Ως εκ τούτου, τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να ενσωματώσουν τη συμμετοχή του κοινού στην (πολιτική) διαδικασία λήψης των αποφάσεων για την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης σε πρακτικό επίπεδο. Μάλιστα, το άρθρο 5, παρ. γ' υποχρεώνει τις εθνικές διοικήσεις να θεσμοθετήσουν διαδικασία για τη συμμετοχή του κοινού, ενώ το άρθρο 6, παρ. δ' ορίζει ότι «οι στόχοι ποιότητας τοπίου» θα πρέπει να είναι προϊόν δημόσιας διαβούλευσης.

Σύμφωνα με τον Michel Prieur και την Sylvie Durousseau, ο όρος «κοινό» αναφέρεται στην πολιτική κοινωνία με την ευρύτερη έννοια, αποκλείοντας τοπικές και περιφερειακές αρχές και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, στα οποία γίνεται αναφορά σε άλλα σημεία της Σύμβασης [\[\[22\]\]](#). Δεύτερον, είναι φανερό ότι η συμμετοχή του γενικού κοινού θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη τόσο στο στάδιο της θεσμοθέτησης πολιτικής για το τοπίο, όσο και στο στάδιο της εφαρμογής της ίδιας πολιτικής για το τοπίο. Αυτά, άλλωστε, είναι δύο διακριτά επίπεδα [\[\[23\]\]](#).

Ως μεταγενέστερη δε της Σύμβασης του Άαρχους, η Σύμβαση της Φλωρεντίας όχι μόνον αναφέρεται σε αυτήν στο Προοίμιό της, αλλά εμμέσως παραπέμπει σε αυτήν, τόσο ως προς τις διατάξεις της για τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία θεσμοθέτησης περιβαλλοντικών αποφάσεων, όσο και για τον ορισμό εννοιών που χρησιμοποιούνται στη Σύμβαση. Για παράδειγμα, η έννοια του «κοινού», η οποία δεν επεξηγείται στη Σύμβαση της Φλωρεντίας, ορίζεται στη Σύμβαση του Άαρχους [\[\[24\]\]](#), η οποία εν προκειμένω λειτουργεί συμπληρωματικά. Έτσι η Σύμβαση του Άαρχους δίνει το έναυσμα στις δημόσιες αρχές να αναπτύξουν κατάλληλους κρατικούς μηχανισμούς, απαλλαγμένους από μυστικοπάθειες, με έμφαση στη διαφάνεια και την πρόσβαση των πολιτών σε αυτούς, ενώ η Σύμβαση της Φλωρεντίας, ιδιαίτερα με τη διάταξη για τους στόχους ποιότητας τοπίου ανοίγει το δρόμο για μια πιο ουσιαστική θεώρηση της διαχείρισης και οργάνωσης του τοπίου, η οποία θα οφείλεται σε μια

διαφοροποιημένη προσέγγιση συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τα άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη (πολίτες, τοπική αυτοδιοίκηση, οικονομικές και κοινωνικές οργανώσεις κ.λπ.).

Επιπλέον, η έμφαση που δίνεται στη δημόσια συμμετοχή είναι στενά συνδεδεμένη με τη διατήρηση της ποικιλομορφίας των ευρωπαϊκών τοπίων ως μιας σημαντικής κοινής αξίας, αλλά και της αναγνώρισης των διαφορετικών προσεγγίσεων. Πράγματι, και ο ορισμός του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας αναδεικνύει αυτήν τη διαφορετικότητα και ποικιλομορφία των ευρωπαϊκών τοπίων. Ουσιαστικά, η Σύμβαση δεν προωθεί μια καθολική προσέγγιση για όλους τους τύπους τοπίου. Δεν είναι περιοριστική. Απεναντίας, επιτρέπει μεγάλο βαθμό ελευθερίας, όσον αφορά την εφαρμογή της και την απαίτησή της για δημόσια συμμετοχή. Αυτό είναι απαραίτητο προκειμένου να ληφθούν υπόψη η μεγάλη ποικιλία των διοικητικών ρυθμίσεων στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, οι προσδοκίες των διαφορετικών τύπων φορέων και ο μεγάλος αριθμός των εμπλεκόμενων περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, το τοπίο αναδεικνύεται ως βασικός συντελεστής της διαμόρφωσης της (πολιτικής) διαδικασίας λήψης των αποφάσεων και της οριζόντιας λειτουργίας της διακυβέρνησης.

4.3. Διακυβέρνηση τοπίου: μια νέα προοπτική στις διαδικασίες δημόσιας συμμετοχής

Αν θέλαμε να ορίσουμε τη διακυβέρνηση τοπίου θα μπορούσαμε να πούμε ότι αναφέρεται στο σύνολο κανόνων, μηχανισμών, διαδικασιών και θεσμών που παρέχουν και εξασφαλίζουν μια συνεχή ροή προς το τοπίο μέσω (α) της επιστήμης και (β) μέσω συντονισμένων δράσεων και πολιτικών για την περιβαλλοντική, οικονομική και κοινωνική βιωσιμότητά του [\[125\]](#).

Ο όρος «διακυβέρνηση τοπίου», αντιστοιχεί σε ένα νέο πεδίο μελέτης και χρησιμοποιείται για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλούνται στη συγκρότηση των διαφόρων χωρικών επιπέδων θέτοντας επί τάπητος το ζήτημα των βιοφυσικών όρων, χωρίς όμως να αναφέρεται σε οντολογικά δεδομένο χώρο [\[126\]](#). Ασχολείται με το ζήτημα διασύνδεσης μεταξύ των «φυσικών» συνθηκών των χώρων και των κοινωνικά κατασκευασμένων χώρων, αντιπροσωπεύοντας τουλάχιστον ένα σημείο εκκίνησης για μια διακυβέρνηση που θα βασίζεται στην ενσωμάτωση των ιδιαίτερων συνιστωσών που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των διαφόρων χωρικών επιπέδων (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, διεθνές) [\[127\]](#). Κι αυτό, διότι, σε αντίθεση με την περιβαλλοντική διακυβέρνηση και τις πολιτικές για τη βιώσιμη ανάπτυξη που

θυμίζουν μάλλον τις κούκλες *babushka* [\[28\]](#) – οι πολιτικές δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να είναι όμοιες, καθώς οι ίδιες οι συνθήκες από τις οποίες προσδιορίζονται είναι διαφορετικές – η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου φαίνεται ότι θα μπορούσε να ενσωματώνει στάσεις, αξίες, ιδιαιτερότητες, τρόπο ζωής και συμπεριφορές υπό ένα ενιαίο πρίσμα, αυτό του τοπίου. Δυναμική, η οποία υπαγορεύεται από τον ίδιο τον ορισμό του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας.

Ειδικότερα, η συμμετοχή του κοινού σε θέματα διακυβέρνησης φαντάζει να βρίσκει ένα σημαντικό έρεισμα στην έννοια «τοπίο», καθώς σ' αυτήν υπεισέρχονται στοιχεία αμεσότητας ως προς τη σχέση του ανθρώπου με το φυσικό του περιβάλλον. Έχει παρατηρηθεί ότι οι άνθρωποι έχουν ισχυρή προσήλωση σε έναν τόπο, ο οποίος μπορεί να συνδέεται είτε με τον τόπο καταγωγής τους, είτε με τον τόπο της διαμονής τους, όταν δεν συμπίπτει με τον τόπο από τον οποίο κατάγονται. Αντιλαμβάνονται τα στοιχεία που τον συνθέτουν ανάλογα με τις προσωπικές τους εμπειρίες, τις αντιλήψεις τους και την αισθητική τους. Ο άνθρωπος συνδέει το τοπίο με βάση συνειρμικούς όρους που σχετίζονται με τη συγγένεια και τη φιλία, με οικονομικούς όρους που σχετίζονται με την απασχόληση και την εξασφάλιση τροφής και πόσιμου νερού, τον τουρισμό και την αναψυχή, αλλά και με περιβαλλοντικούς όρους, που σχετίζονται με αλλοιώσεις ή καταστροφές που έχουν υποστεί τα τοπία είτε από φυσικές αιτίες, είτε από την ανθρώπινη παρέμβαση στο πέρασμα του χρόνου και οι οποίες έχουν άμεσες συνέπειες στην ατομική του ευημερία.

Κατά αυτόν τον τρόπο, το τοπίο γίνεται αντιληπτό αλλά και βιώνεται ως μια ολότητα, στην οποία συνυπάρχουν τόσο ο φυσικός χώρος υπό την ευρεία έννοια της φύσης και του φυσικού περιβάλλοντος, όσο και ο κοινωνικός χώρος, όπως διαμορφώνεται από ανθρώπινους παράγοντες ως μέλη μιας ευρύτερης πολιτισμικής κοινότητας και όλα αυτά διαποτισμένα με αξίες, ιστορικές καταβολές, πολιτισμικές αλλαγές και προσωπικές ιδιαιτερότητες. Μια σύνθεση τόσο του φυσικού περιβάλλοντος στο οποίο ζούμε, όσο και του δομημένου-ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, το οποίο περιγράφει και διαχέει τις επιδράσεις και επιρροές των ενεργειών μας, καθώς και των παρεμβάσεών μας στην υποδομή του τοπίου. Ένας ζωντανός οργανισμός που συνεχώς εξελίσσεται και διαμορφώνεται μέσα στο χώρο και στο χρόνο, αλλά και μια ολότητα που συνδέεται με την ιστορία, την κληρονομιά του ανθρώπινου πολιτισμού, την κουλτούρα ενός λαού και τις τοπικές του παραδόσεις και ιδιαιτερότητες. Ο άνθρωπος είναι τοποθετημένος, συνυπάρχει, ζει και εξελίσσεται μέσα στη συνθετική-οργανική οντότητα του τοπίου υπό όρους αλληλεπίδρασης, παρά συνιστά μια αδιαχώριστη οντότητα.

Στο πλαίσιο αυτό, η Σύμβαση αναγνωρίζει ότι το τοπίο είναι και πολιτικό, καθώς ο ρόλος του κράτους και της διοίκησης εξακολουθεί να είναι στενά συνυφασμένος με τη διαδικασία υιοθέτησης και εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων που επηρεάζουν την προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του τοπίου. Για το λόγο αυτό, η Σύμβαση

επιχειρεί να διαμορφώσει μέσω των διατάξεών της ένα θεσμικό πλαίσιο, που θα ωθήσει τις εθνικές κυβερνήσεις των συμβαλλομένων μερών να προβούν σε δομικές αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης της πολιτικής διαδικασίας υιοθέτησης των αποφάσεων.

Στην ουσία η Σύμβαση φιλοδοξεί άμεσα να εισαγάγει μια νέα φιλοσοφία, η οποία διαπνέεται α) από την αρχή του εκδημοκρατισμού της έννοιας του τοπίου (αναγνώριση κάθε τύπου τοπίου), β) την αρχή της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, γ) την αρχή της ενσωμάτωσης του τοπίου σε όλους τους τομείς της πολιτικής ζωής με άμεσες ή έμμεσες δυνατές επιπτώσεις στο τοπίο και δ) την αρχή της δυναμικής διαχείρισης του τοπίου (προώθηση μιας νέας οπτικής στη διαχείριση των τοπίων και των αλλαγών τους ενσωματώνοντας και τα «νέα» μελλοντικά τοπία) [\[29\]](#). Αυτό το οποίο επιδιώκει να επιτύχει σε βάθος χρόνου είναι να εκφραστεί η δημοκρατία τόσο ως προς τη διασφάλιση της ποιότητας όλων των ευρωπαϊκών τοπίων, όσο και ως προς την ενεργό συμμετοχή του κοινού.

Το έναυσμα, επομένως, για μια διαφοροποιημένη περιβαλλοντική πολιτική με την ενεργό συμμετοχή του κοινού, υπάρχει ήδη στις υφιστάμενες συμβάσεις του διεθνούς δικαίου (Σύμβαση Φλωρεντίας, Σύμβαση του Άαρχους), οι οποίες δίνουν κατευθυντήριες γραμμές για το πώς θα πρέπει να κινηθούν τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη τους, έτσι ώστε να στραφούν σε πιο βιώσιμες πολιτικές, που θα διέπονται από δημοκρατικές αρχές.

Το ζήτημα είναι πώς εφαρμόζονται αυτοί οι κανόνες και με ποιο τρόπο μπορεί να ενσωματωθεί η συμμετοχή του κοινού στην (πολιτική) διαδικασία υιοθέτησης και εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων. Κι αυτό διότι, ο τρόπος που ενσαρκώνεται η συμμετοχή του κοινού στα νομικά κείμενα δεν φαίνεται προς το παρόν να μπορεί να δώσει ώθηση προς μια ουσιαστική συμμετοχή υπό όρους συναπόφασης. Εμφανίζεται επομένως σχετικά αποδυναμωμένη η δυνατότητα να συμβάλλει στην εξέλιξη της έννοιας της διακυβέρνησης και στον εμπλουτισμό ή στην ενδυνάμωσή της.

Από το αφετηριακό, όμως, σημείο της υιοθέτησης νομοθετικών παρεμβάσεων και ρυθμιστικών κανόνων, σταδιακά μπορούμε να προσεγγίσουμε δομικές αλλαγές, που υπεισέρχονται περισσότερο στον πυρήνα της διακυβέρνησης και οι οποίες σχετίζονται με τη λειτουργία των δημοσίων αρχών, την εκπαίδευση, επιμόρφωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα τοπίου, τη συμμετοχή του κοινού και των ενδιαφερομένων μερών, καθώς και ζητήματα από κοινού διαχείρισης και σχεδιασμού των κοινωνικών χώρων διαβίωσης για μια διαφοροποιημένη, αλλά και πιο ουσιαστική προσέγγιση της διακυβέρνησης.

Επιπλέον, ως προς τη συμμετοχή του κοινού, θα μπορούσαμε να εξετάσουμε παράλληλα αρκετά ζητήματα, όπως (α) ποιοι συμμετέχουν στην όλη διαδικασία, (β)

για ποιους λόγους θα συμμετέχουν (γ) σε ποιες αποφάσεις θα συμμετέχουν, (δ) με ποιο τρόπο θα συμμετέχουν, καθώς και να δούμε τη σημασία όρων, όπως «actors» και «stakeholders», που χρησιμοποιούνται στη διεθνή βιβλιογραφία [\[\[30\]\]](#). Όπως, επίσης, και ζητήματα ενδυνάμωσης της συμμετοχής. «Η σκάλα της συμμετοχής των πολιτών» του Αμερικανού κοινωνιολόγου Arnstein Sherry R. [\[\[31\]\]](#), η οποία συχνά αναφέρεται από τους ερευνητές ως η βάση για τη μελέτη των αξιοσημείωτων διαβαθμίσεων της συμμετοχής των πολιτών, αποτελεί μια σημαντική έρευνα για τις δομές εξουσίας στην κοινωνία και στο πώς αλληλεπιδρούν μεταξύ τους [\[\[32\]\]](#).

Προς το παρόν, η ουσιαστική συμμετοχή του κοινού φαίνεται ως ένας μακρόπνοος στόχος σε μια διαδικασία μετάβασης και αλλαγής φιλοσοφίας των ηθικών, κοινωνικών και οικονομικών αξιών της ανθρωπότητας.

Στο τοπίο ενυπάρχει το στοιχείο της αμεσότητας που μας ενώνει με τις φυσικές και κοινωνικές συνθήκες της ύπαρξής μας και άρα υπάρχει η δυνατότητα να αναδυθεί μια ουσιαστική συμμετοχή, ακριβώς γιατί μπορούμε να διαχειριστούμε καλύτερα ένα πρόβλημα, όχι μόνον αν το επιμερίσουμε σε μικρότερα κομμάτια, αλλά αν δούμε επιπλέον, ότι σ' αυτό το κομμάτι ενσωματώνονται όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά στα οποία έγκειται η ιδιαιτερότητά του.

Εάν, όμως, ταυτόχρονα δεν αλλάξουν και διαρθρωτικές δομές που συμπαρασύρουν σε αλλαγή οικονομικού μοντέλου αλλά και στάση ζωής, φαίνεται δύσκολο να μπορεί να γίνει λόγος για ουσιαστική διακυβέρνηση, αλλά και μια υπέρβαση του όρου με εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο. Αυτό βεβαίως δεν αναιρεί το γεγονός ότι όχι μόνον πρέπει να ασκούνται συνεχώς πιέσεις για την τροποποίηση και αναθεώρηση του περιεχομένου της διακυβέρνησης μιας και οι αλλαγές σε θεσμικό τουλάχιστον πλαίσιο είναι μακρόχρονες, αλλά και για την εφαρμογή των Συμβάσεων αυτών, μιας και προς το παρόν είναι δύσκολο ακόμα να φανταστεί κανείς την προστασία και τη διαχείριση των τοπίων, χωρίς κρατική και διακρατική παρέμβαση.

5. Επίλογος

Τα τελευταία χρόνια, το τοπίο αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο ως ένα θέμα κεντρικής σημασίας για ένα ευρύ φάσμα γνωστικών αντικειμένων. Σε μεγάλο βαθμό η αναγνώριση αυτή έχει βασιστεί σε μια διευρυνόμενη εκτίμηση των πολιτικών πτυχών του τοπίου, του ιδεολογικού του χαρακτήρα και των επιπτώσεών του. Ιστορική τομή σ' αυτήν τη διαδικασία αναγνώρισης του τοπίου ως θέματος κομβικής σημασίας για την ιστορική και πολιτική διαδικασία αποτέλεσε η υπογραφή της Ευρωπαϊκής

Σύμβασης για το Τοπίο ή Σύμβασης της Φλωρεντίας το 2000.

Το τοπίο θεωρείται και μελετάται πλέον σήμερα υπό ένα ιστορικο-κοινωνικό πρίσμα και όχι μόνον υπό μια φυσικο-αισθητική διάσταση («θέα ιδιαιτέρου κάλλους»). Την ίδια στιγμή ανάγεται σε τοπικό και παγκόσμιο. Είναι οι πόλεις και τα χωριά στα οποία ζούμε και εργαζόμαστε, είναι οι εκτάσεις που είναι συνυφασμένες με τις αισθήσεις μας, την πολιτιστική και προσωπική μας ταυτότητα, καθώς και τα εθνικά εδάφη στα οποία θα τεθούν σε εφαρμογή ιστορικές και πολιτικές διαδικασίες. Το τοπίο είναι επομένως και πολιτικό, καθώς παίρνει ενεργή θέση στον τρόπο που οι άνθρωποι σκέφτονται την κοινωνική οργάνωση και επομένως την πολιτική.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο, θεωρώντας ότι αλλαγές στις πολιτικές δομές όχι μόνον διαμορφώνουν το τοπίο, αλλά και επηρεάζουν τις λύσεις σχεδιασμού, προωθεί τις αρχές της διακυβέρνησης σε τοπικό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, θέτοντας ταυτόχρονα τις βάσεις για τη διακυβέρνηση τοπίου, ένα νέο πεδίο μελέτης. Κι αυτό, διότι, η διακυβέρνηση τοπίου, έτσι όπως αυτή εκφράζεται με τη μορφή της συνεργασίας και του συντονισμού τόσο κάθετα, σε άλλα εδαφικά πεδία, όσο και οριζόντια, σε μη κρατικούς δρώντες, θέτει το τοπίο στο επίκεντρο των διαδικασιών δημόσιας συμμετοχής, αλλά και του τρόπου υιοθέτησης και εφαρμογής των (πολιτικών) αποφάσεων σε αγροτικές, ημιαστικές και αστικές περιοχές. Ο άνθρωπος συνυπάρχει με το τοπίο και άρα η συμμετοχή του σε θέματα του τοπίου είναι σημαντικός παράγοντας αλλαγής του τρόπου της κοινωνικής οργάνωσης και συνακόλουθα της πολιτικής. Υπό μια ευρεία έννοια, η διακυβέρνηση τοπίου αναφέρεται στην επιβεβαίωση της αποτελεσματικότητας ήδη υφιστάμενων θεσμικών ρυθμίσεων, στην αλλαγή και τροποποίηση εκείνων που κρίνονται ανεπαρκείς και στη δημιουργία νέων, που θα ανταποκρίνονται καλύτερα στην προστασία, διαχείριση και σχεδιασμό του τοπίου.

Με την εφαρμογή της Σύμβασης της Φλωρεντίας δίνεται η ευκαιρία να επαναπροσεγγιστούν οι πολιτικές δημόσιας συμμετοχής, να προταθούν και να υιοθετηθούν νομοθετικές πρωτοβουλίες με αποκλειστικό περιεχόμενο την ενεργοποίηση και συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και το κυριότερο να προταθούν νέοι θεσμοί, που θα υποστηρίζονται από αντίστοιχες δράσεις και θα αποτελέσουν το απαραίτητο βήμα για την περαιτέρω εξέλιξη της ιδέας της διακυβέρνησης.

Μέσω του τοπίου υπάρχει εν τέλει η δυναμική για μια βαθύτερη αλλαγή στη φιλοσοφία, στον τρόπο σκέψης και στην ουσία της συμμετοχής. Δεν είναι θέμα μόνον ολιστικής σκέψης, αλλά και οραματισμού, έμπνευσης και πεποίθησης ότι το τοπίο είναι το βασικό στοιχείο για την ατομική και κοινωνική ευημερία.

[[1]] Βλ. Προοίμιο της Σύμβασης για το Τοπίο.

[[2]] Βλ. *G. B. Peters*, 2002, "Governance: A Garbage Can Perspective", Political Science Series.

[[3]] Βλ. *G. B. Peters & P. John*, 1998, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Issue 2, pp. 223-243.

[[4]] Βλ. *R.A.W Rhodes*, 1996, "The New Governance: Governing without Governance", *Political Studies*, XLIV, pp. 625-667.

[[5]] Στα περισσότερα από πενήντα χρόνια ζωής και λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ευρωπαϊκή περιφερειακή ολοκλήρωση, έχει εξελιχθεί σε ένα πολύπλοκο σύστημα, χωρίς προηγούμενο στην ιστορία του. Η θεωρητική πρόταση της διακυβέρνησης προσφέρει ίσως το καλύτερο υπόβαθρο για την εξήγηση της Ε.Ε. Στο πλαίσιο αυτό, γύρω από την έννοια της διακυβέρνησης αναπτύχθηκε μια σημαντική πολιτική θεωρία, με κύριες προσεγγίσεις την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (*Gary Marks & Liesbet Hooghe*), τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό (*Moravcsisk*) και τη θεωρία της υπερεθνικής διακυβέρνησης (*Alec Stone Sweet & Wayne Sandholtz*). Βλ. μεταξύ άλλων και *Ben Rosamond*, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα, 2004.

[[6]] Βλ. *Δ. Ν. Χρυσόχου, Μ. Ι. Τσινιτσιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης*, 2009, «Ευρωπαϊκή Πολιτεία», εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα, σ. 6.

[[7]] Βλ. *G. Marks & L. Hooghe*, 2001, "Multi-level governance and European Integration", Rowman & Littlefield Publishers Inc., United States of America, p. 2.

[[8]] Βλ. *B. Rosamond*, 2004, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα, σ. 162.

[[9]] Kooiman - Πηγή: βλ. όπ.π. *B. Rosamond*, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σ. 162.

[[10]] Ibid.

[[11]] Βλ. *Στ. Λαδή*, 2009, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», στο: «Πολιτικές αλλαγής για την Ελλάδα του αύριο», επιμέλεια Δημήτρης Κ. Ξενάκης, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σ. 293-305.

[[12]] Βλ. *J. F. Benson and M. H. Roe*, 2000, "Landscape and Sustainability", Spon Press (Taylor and Francis Group), London and New York, p. 2.

[[13]] Βλ. *F. Rauschmayer, J. Paavola and H. Wittmer*, 2002, “European Governance of Natural Resources and Participation in Multi-Level Context: An Editorial”, *Environmental Policy and Governance*, 19: 141-147.

[[14]] Βλ. *Andresen, Steinar* (guest ed), 2007, “The Role of UN in Global Environmental Governance: Potential for Increased Effectiveness?”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Special Issue, Vol 7, No 4, pp. 317-468.

[[15]] Βλ. *J. Paavola*, 2008, «Explaining Multi-Level Environmental Governance», April 2008, No. 10, *SRI PAPERS & J. Paavola*, 2007, «Institutions and environmental governance: A reconceptualization», *Ecological Economics*, 63, pp. 93-103.

[[16]] Βλ. όπ.π. *J. F. Benson and M. H. Roe*, 2000, “Landscape and Sustainability”, p. 1.

[[17]] *Donald W. Meinig*, 1979 – Πηγή: βλ. *Θ. Σ.Τερκενλή*, 1996, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σ. 19.

[[18]] Βλ. Προοίμιο της Σύμβασης για το Τοπίο.

[[19]] Βλ. *Ευπραξία-Αίθρα Μαριά*, 2010, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 198.

[[20]] Βλ. *M. Dejeant-Pons*, 2010, “The European Landscape Convention: Past, Present, Future”, [in] <http://coe.int>

[[21]] Βλ. *Enrico Buergi*, “Preface”, [in:] Council of Europe [edition], “Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention”, Council of Europe Publishing, July 2006, p. 3.

[[22]] Βλ. *Michel Prieur and Sylvie Durousseau*, “Landscape and public participation”, [in:] Council of Europe [edition], “Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention”, Council of Europe Publishing, July 2006, p. 165.

[[23]] Ibid.

[[24]] Σύμφωνα με την Σύμβαση του Άαρχους, «το κοινό», αποτελείται από ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα και, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική, οι ενώσεις, οργανισμοί ή ομάδες τους. Ενώ, «το ενδιαφερόμενο κοινό», είναι το κοινό που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από τη λήψη των αποφάσεων για το περιβάλλον, ή έχει συμφέρον από αυτές – για τους σκοπούς του παρόντος ορισμού, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που προωθούν την περιβαλλοντική

προστασία και πληρούν τις οποιεσδήποτε προϋποθέσεις κατά το εθνικό δίκαιο θεωρείται ότι έχουν συμφέρον (άρθρο 2, παρ. 5).

[[25]] Βλ. *P. Shelman*, 2008, “What do we mean by sustainable landscape”, *Sustainability: Science, Practice & Policy*, Autumn-Winter 2008, Vol. 4 (2).

[[26]] Βλ. *C. Gorz*, 2007, «The “Politics of Scale” and the “natural” conditions of places», *Geoforum*, 38, pp. 954-966.

[[27]] Ibid.

[[28]] Βλ. όπ.π. *Jouni Paavola*, «Explaining Multi-Level Environmental Governance», pp. 6-7.

[[29]] Βλ. όπ.π. *Ευπραξία-Αίθρα Μαριά*, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σ. 147.

[[30]] Τα τελευταία χρόνια συχνά απαντάται στη διεθνή βιβλιογραφία ο όρος «actors» ή «stakeholders», που αποδίδονται στην ελληνική γλώσσα ως εμπλεκόμενοι φορείς ή ομάδες συμφερόντων. Οι ομάδες συμφερόντων φαίνεται πάντως να γνωρίζουν καλύτερα απ’ τον καθένα τη φύση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν και τις πιθανές λύσεις, καθώς συνδέονται άμεσα με το περιβάλλον τους, ενώ η ευρύτερη συμμετοχή καθιστά πιο πιθανή την εξεύρεση λύσεων για τα θέματα αυτά. Ωστόσο, ο προσδιορισμός των προσώπων που μπορούν να αποτελέσουν φορείς συμμετοχής εμπεριέχει αρκετές δυσκολίες.

[[31]] Βλ. *R. Arnstein Sherry*, “A Ladder of Citizen Participation”, [in:] *JAIP*, Vol. 35, No 4, July 1969, pp. 216-224.35, No. 4, July 1969, pp.

[[32]] Παρά το γεγονός ότι «η σκάλα της συμμετοχής των πολιτών» έχει ερμηνευτεί πολλές φορές και έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής η ιεραρχική της δομή, ωστόσο είναι ένας σημαντικός οδηγός εντοπισμού της προέλευσης της εξουσίας, όταν πρόκειται για σημαντικές αποφάσεις.