

Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΑΡΧΟΥΣ - Η "ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ" ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ (Σεπτέμβριος 2004)

Συγγραφέας: ΒΙΒΗ ΡΟΥΜΕΛΙΩΤΟΥ

Είναι γνωστό ότι τα τελευταία 25 χρόνια το διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος διαμορφώθηκε ως ειδικός κλάδος του διεθνούς δικαίου και παρουσίασε εκρηκτική ανάπτυξη. Τις πρώτες προσπάθειες αντιμετώπισης της ρύπανσης και άλλων προβλημάτων που δεν περιορίζονται εντός κρατικών συνόρων αλλά μπορούν να προκαλέσουν διασυνοριακή βλάβη διαδέχτηκαν πολυμερείς, περιφερειακές και διμερείς συμβάσεις που άπτονται σχεδόν όλων των σύγχρονων περιβαλλοντικών προβλημάτων, θεσπίζουν υποχρεώσεις που λειτουργούν αποκλειστικά στο εσωτερικό των κρατών και ιδρύουν δυναμικά καθεστώτα διεθνούς συνεργασίας.

Με αυτά τα δεδομένα, το ζήτημα της πρακτικής εφαρμογής και συμμόρφωσης με τους διεθνείς κανόνες αποτελεί καίριο σημείο που απασχολεί από τις αρχές της δεκαετίας του '90 τη νομική και την πολιτική επιστήμη. Οι μηχανισμοί ελέγχου της συμμόρφωσης (compliance control mechanisms) που λειτουργούν στα πλαίσια των διεθνών περιβαλλοντικών συμβάσεων ακολούθησαν παρόμοια -αν και σαφώς πιο διστακτική- πορεία ωρίμανσης με το ουσιαστικό δίκαιο: Από την ανυπαρξία ειδικών μηχανισμών στις πρώτες διεθνείς συμβάσεις, οι οποίες χρησιμοποιούσαν αποκλειστικά τα κλασσικά εργαλεία της διεθνούς ευθύνης, της αστικής αποζημίωσης και των παραδοσιακών μεθόδων επίλυσης διεθνών διαφορών, περάσαμε σε ρητές προβλέψεις για εθνική νομοθετική και διοικητική εφαρμογή των ουσιαστικών διεθνών ρυθμίσεων, σε συστήματα υποβολής τακτικών αναφορών και άλλων παρόμοιων τεχνικών παρακολούθησης της εφαρμογής από τα συμβαλλόμενα μέρη και τελικά σε ad hoc μηχανισμούς ελέγχου της συμμόρφωσης. Ο πρώτος τέτοιος μηχανισμός

λειτουργήσε από τις αρχές της δεκαετίας του '90 στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Μόντρεαλ για την προστασία της στιβάδας του όζοντος (1987) και αποτέλεσε το πρότυπο που ακολουθείται μέχρι σήμερα στα περισσότερα συμβατικά καθεστώτα.

Το σύστημα που εισήγαγε η λεγόμενη Επιτροπή Παρακολούθησης (Implementation Committee) του Πρωτοκόλλου του Μόντρεαλ συνίσταται στη δυνατότητα των μερών να παραπέμπουν περιπτώσεις παράβασης (άλλου μέρους) ή αδυναμίας συμμόρφωσης (αυτών των ιδίων) με τους ισχύοντες διεθνείς κανόνες σε όργανο που εκλέγεται μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, το οποίο ερευνά και συζητά τα δεδομένα σε κλειστές συνεδριάσεις, και εισηγείται κατάλληλα μέτρα στη Συνάντηση των Μερών. Τα μέτρα που υιοθετούνται συνήθως είναι η παροχή τεχνικής ή οικονομικής βοήθειας στο υπόλογο κράτος και σπανίως προσωρινές ή μόνιμες κυρώσεις. Οι μηχανισμοί αυτοί χαρακτηρίζονται επομένως από σημαντική ευελιξία, λειτουργούν κυρίως για να διευκολύνουν, να ενισχύσουν και να δώσουν κίνητρα στα ασθενή μέρη και όχι για να στιγματίσουν ή να τιμωρήσουν τις παραβάσεις του διεθνούς δικαίου που υπηρετούν. Με άλλα λόγια, δεν παίζουν ρόλο κατασταλτικού μηχανισμού τύπου δικαστηρίων και, το κυριότερο, ελέγχονται πλήρως και καθ' όλα τα στάδια από τα κράτη που συμμετέχουν στο συγκεκριμένο σύστημα, πράγμα που τους δίνει νομιμοποίηση και εν τέλει αποδοχή.

Μερική αλλά αξιολογική ρήξη με αυτό το μοντέλο φέρνει ο νεοσυσταθείς μηχανισμός ελέγχου της συμμόρφωσης στο πλαίσιο της Σύμβασης του Παρισιού για την πρόσβαση στην πληροφορία, τη δημόσια συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικά ζητήματα (1998). Συγκεκριμένα, η πρώτη συνάντηση των μερών της Σύμβασης (2002) αποφάσισε τη σύσταση Επιτροπής Συμμόρφωσης (Compliance Committee) που χαρακτηρίζεται από τουλάχιστον τρεις σημαντικές καινοτομίες:

- *Σύνθεση της Επιτροπής:* Αποτελείται από προσωπικότητες που εκλέγονται από τη Συνάντηση των Μερών της Σύμβασης με την προσωπική τους ιδιότητα και όχι ως αντιπρόσωποι κρατών. Η επιλογή γίνεται μεταξύ υποψηφίων που προτείνονται από τις

χώρες αλλά και τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ με καθεστώς παρατηρητή στη Σύμβαση.

- *Δικαίωμα παραπομπής στην Επιτροπή:* Εκτός από τα κράτη-μέρη (για περιπτώσεις που αφορούν τα ίδια ή άλλα κράτη) και τη Γραμματεία της Σύμβασης, δικαίωμα να προκαλέσει εξέταση εικαζόμενης παράβασης των κανόνων της Σύμβασης έχει και κάθε πολίτης ή ένωση, των οποίων τα συναφή δικαιώματα θίγονται λόγω της παράλειψης υιοθέτησης νομοθετικών ή άλλων μέτρων για την εφαρμογή της Σύμβασης στο εσωτερικό ενός κράτους, της υιοθέτησης ατελών μέτρων, της ευθείας παραβίασης των δικαιωμάτων τους ή συνδυασμού των παραπάνω.
- *Αντιστροφή του κανόνα της μυστικότητας και αντικατάστασή του από αυτόν της δημοσιότητας/διαφάνειας και όσον αφορά έγγραφα και πληροφορίες και όσον αφορά τις συνεδριάσεις της Επιτροπής.*

Είναι χαρακτηριστικό ότι οι πέντε από τις έξι υποθέσεις που έχουν φτάσει στην Επιτροπή Συμμόρφωσης στον σχεδόν ενάμισι χρόνο λειτουργίας της προέρχονται από καταγγελίες ΜΚΟ (η έκτη αφορά παραπομπή της Ουκρανίας από τη Ρουμανία). Στην πρόσφατη συνάντησή της, το Μάιο του 2004, η Επιτροπή εξέτασε το παραδεκτό των υποθέσεων -κυρίως αν οι καταγγέλλοντες είχαν χρησιμοποιήσει και εξαντλήσει τα όποια εθνικά ένδικα μέσα ήταν διαθέσιμα κατά περίπτωση- και αποφάσισε να ζητήσει διευκρινήσεις από τα ενεχόμενα κράτη. Η τελική απόφαση για μέτρα που κρίνεται ότι πρέπει να ληφθούν διατηρείται βεβαίως υπό τον πλήρη έλεγχο των Μερών της Σύμβασης.

Το νέο αυτό παράδειγμα λειτουργίας διεθνούς συμβατικού μηχανισμού συμμόρφωσης έρχεται ως λογική και φυσική συνέπεια της φιλοσοφίας και των ουσιαστικών ρυθμίσεων της Σύμβασης, οι οποίες αναγνωρίζουν τους πολίτες ως τους κατεξοχήν υπερασπιστές των περιβαλλοντικών αγαθών και τους εξοπλίζουν με τα ελάχιστα διαδικαστικά ατομικά δικαιώματα που καθιστούν δυνατή την παρακολούθηση της κρατικής και ιδιωτικής συμπεριφοράς και τη συμμετοχή στις αποφάσεις που επηρεάζουν το περιβάλλον μέσα στο οποίο ζουν. Αποτελεί δε σημαντική πρόοδο σε

σύγκριση με τον έως τώρα εν πολλοίς άτυπο[1] ρόλο των ΜΚΟ στην παρακολούθηση της πρακτικής των κυβερνήσεων για την εφαρμογή των διεθνών περιβαλλοντικών κανόνων. Η Σύμβαση του Παριζιού επεκτείνει έτσι στη διεθνή σφαίρα το τυπικό νομικό οπλοστάσιο της «κοινωνίας των πολιτών», το οποίο μέχρι πρότινος περιοριζόταν στα όποια ένδικα μέσα παρείχαν οι εθνικές έννομες τάξεις.

Το υπόδειγμα φαίνεται ότι θεωρείται ακόμη τόσο ριζοσπαστικό που δεν ακολουθείται στους συναφείς μηχανισμούς που υιοθετούνται αυτή την περίοδο στο πλαίσιο άλλων συμβατικών καθεστώτων, τα οποία επίσης θεσπίζουν ατομικά δικαιώματα, όπως η Σύμβαση Esroo για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο (1991), ούτε βεβαίως σε άλλα ακόμη πιο επίμαχα διεθνή συστήματα, τα οποία δρομολογούν ιδιαίτερα παρεμβατικούς και «σκληρούς» μηχανισμούς επιβολής, όπως το Πρωτόκολλο του Κιότο. Η καταλληλότητα, χρησιμότητα και δυναμική του μένουν λοιπόν να αποδειχτούν στο μέλλον.

[1] Έστω και με εξαιρέσεις, όπως αυτή του επίσημου συστήματος συλλογής πληροφοριών παράνομου εμπορίου άγριας ζωής TRAFFIC της Σύμβασης CITES, αλλά κυρίως του συστήματος καταγγελιών προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Βορειοαμερικανική Επιτροπή Περιβαλλοντικής Συνεργασίας (North American Commission for Environmental Cooperation), στο πλαίσιο οργανισμών περιφερειακής ολοκλήρωσης.