

Στρογγυλή τράπεζα*

Ο Συνήγορος του Πολίτη και η προστασία του περιβάλλοντος

Μέθοδοι και πρακτικές παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη σε υποθέσεις προστασίας του περιβάλλοντος

Χρύσα Χατζή
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη
Κύκλος Ποιότητας Ζωής
Αθήνα, 23-06-2009

ΣΥΝΟΨΗ

A. Το πρώτο βήμα για τη χάραξη μιας στρατηγικής διαμεσολάβησης είναι αναμφίβολα η χαρτογράφηση του προβλήματος. Ο Συνήγορος του Πολίτη στα δέκα χρόνια λειτουργίας του 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.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αποσκοπώντας στην ευαισθητοποίηση όλων των διοικητικών οργάνων σχετικά με τον σημαντικό ρόλο τους στην πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, ανέπτυξε μια στρατηγική δύο ενδιάμεσων στόχων, ως εξής: α) απαιτεί την κατασταλτική έστω αντίδραση της Διοίκησης σε κάθε περίπτωση προσβολής του περιβάλλοντος, β) επιζητεί τον καλύτερο συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων.

Η στρατηγική αυτή παραπέμπει στην κλασική διττή διαμεσολάβηση, κοινή σε όλους τους αντίστοιχους θεσμούς του Ombudsman (κατά τον διεθνώς κρατούντα όρο), ήτοι την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης σε διάφορες ατομικές περιπτώσεις και την επαγωγική διατύπωση γενικότερων εισηγήσεων στις ετήσιες ή/και σε ειδικές εκθέσεις, που αποσκοπούν να επιφέρουν δομικές διοικητικές αλλαγές.

Η ειδοποιός διαφορά κατά την εφαρμογή της διττής αυτής μεθόδου διαμεσολάβησης στις υποθέσεις αυτές, είναι ο δυναμικός χαρακτήρας της προστασίας του περιβάλλοντος, που απαιτεί την πλήρη αξιοποίηση ειδικών θεσμικών εργαλείων, όπως οι αυτοψίες και οι παραγγελίες πραγματογνωμοσύνης. Πέραν της χρήσης των θεσμικών αυτών δυνατοτήτων από την Ανεξάρτητη Αρχή, αυτό που συνιστάται στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες είναι να προβούν οι ίδιες σε αυτοψίες και παραγγελίες εξειδικευμένων τεχνικών αναλύσεων, διότι προσπαθούμε να διασφαλίσουμε ότι η δημόσια διοίκηση θα εκπληρώσει τον ελεγκτικό ρόλο της σε

* Με τη συμμετοχή Συνηγόρων (Ombudsman) της Ευρώπης στο πλαίσιο του προγράμματος Ευνομία. Το πρόγραμμα Ευνομία υλοποιεί με χρηματοδότηση της Ελληνικής Κυβέρνησης ο Συνήγορος του Πολίτη, υπό την αιγίδα του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης (www.synigoros.gr/eunomia).

θέματα προσβολής του περιβάλλοντος και δεν επιζητούμε να την υποκαταστήσουμε στην αρμοδιότητά της αυτή.

Ένα επίσης σημαντικό στοιχείο που προσιδιάζει στις υποθέσεις προσβολής του περιβάλλοντος είναι η ύπαρξη διαφόρων ατομικών, οικονομικών και πολιτικών, συμφερόντων που δύναται να θιγούν από την ουσιαστική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι κάποιες από τις έρευνες του Συνηγόρου για περιβαλλοντικά θέματα καταλήγουν στην παραπομπή των υποθέσεων σε εισαγγελικό ή πειθαρχικό έλεγχο λόγω παραλείψεων των αρμοδίων διοικητικών οργάνων. Οι παραπομπές προς αναζήτηση πειθαρχικών ή ποινικών ευθυνών αποτελούν ωστόσο ακραία μέσα, τα οποία προκαλούν συχνά την επιθετικότητα των υπηρεσιών στις οποίες ο Συνήγορος μπορεί να χρειαστεί να απευθυνθεί για την επίλυση άλλων περιπτώσεων στο μέλλον. Μιλώντας για επιθετικά μέσα παρέμβασης προς αποκατάσταση της νομιμότητας, δεν μπορούμε να παραγνωρίσουμε το γεγονός ότι η διοικητική ανταπόκριση, που μπορεί να αναμένουμε για πολύ χρόνο, συχνά επιτυγχάνεται αμέσως μόλις δημοσιοποιηθούν τα πορίσματά μας, ακόμη και με την απλή ανάρτηση στην ιστοσελίδα της Αρχής. Και η έγκαιρη δράση είναι βεβαίως συχνά καταλυτικής σημασίας για την προστασία του περιβάλλοντος από τετελεσμένα, μη αναστρέψιμα, γεγονότα.

Για το λόγο αυτό έχουμε αναπτύξει την πρακτική να συγκαλούμε ευρείες συσκέψεις στην περιοχή του προβλήματος με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, προσπαθώντας να διασφαλίσουμε ότι η διοίκηση θα δράσει με γοργούς ρυθμούς και με τρόπο συνεκτικό. Αυτό φέρνει στο προσκήνιο τους κύριους παράγοντες που εμπλέκονται από πλευράς διοίκησης και μάλιστα ως μέρος της λύσης και όχι μόνον ως μέρος του προβλήματος. Διότι, ακόμη και σε δύσκολες υποθέσεις, κινούμαστε με γνώμονα ότι η διαμεσολάβηση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη αποσκοπεί να συμβάλλει στην αλλαγή της πρακτικής της Διοίκησης μέσω της πειθούς.

Πιστεύοντας ότι οι πρακτικές διαμεσολάβησής μας σε περιβαλλοντικές υποθέσεις χρειάζεται να είναι μάλλον συστηματικές παρά επιθετικές, θα μπορούσαμε να προκρίνουμε τρία κυρίως εργαλεία συστηματικής προσέγγισης: α) την πλήρη αξιοποίηση των κριτηρίων της νομολογίας για την ερμηνεία των συνταγματικών εγγυήσεων της περιβαλλοντικής αειφορίας, νομολογίας εντυπωσιακού όγκου από το Συμβούλιο Επικρατείας στη χώρα μας, β) την επίκληση των σχετικών ρυθμίσεων του διεθνούς και κοινοτικού δικαίου (σημειώνουμε εδώ τη μείζονα συμβολή του κοινοτικού κυρίως δικαίου στη διαμόρφωση της εσωτερικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, στον τομέα της διαχείρισης απορριμμάτων και υδάτινων πόρων, του πόσιμου νερού, της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και της πληρότητας των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, των περιοχών ειδικής προστασίας της φύσης, της αρχής της προφύλαξης της δημόσιας υγείας, και τόσα άλλα, χωρίς να παραβλέπουμε την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, που συνιστά ένα εκλεπτυσμένο μέσο σε σύνδεση με τη βασική αποστολή του θεσμού, η οποία έγκειται στην θωράκιση του δικαιώματος αναφοράς των πολιτών και στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας της διοικητικής δράσης), γ) τη μέθοδο εργασίας όχι μόνον για τους πολίτες αλλά μαζί με τους πολίτες για την προστασία του περιβάλλοντος, αναπτύσσοντας πεδία κοινής δράσης και δίκτυα συνεργασίας με όλα τα μορφώματα της κοινωνίας των πολιτών.

B. Θα ήθελα να σας παρουσιάσω ένα παράδειγμα διαμεσολαβητικής παρέμβασης του Συνηγόρου που απαιτούσε –και απαιτεί ακόμη, η διαμεσολάβηση είναι σε εξέλιξη- τον συνδυασμό ποικίλων νομικών εργαλείων και μεθόδων προσέγγισης: Την έρευνα της καταγγελλόμενης ατμοσφαιρικής ρύπανσης από μεγάλες λιγνιτικές μονάδες της ΔΕΗ στην περιοχή της Κοζάνης.

Στην φάση I, πριν πέντε χρόνια κληθήκαμε να διερευνήσουμε αναφορές από δύο οικισμούς κατά της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που απέδιδαν στους γειτνιάζοντες ατμοηλεκτρικούς σταθμούς. Το πόρισμα της έρευνάς μας, το 2005, αναφερόταν σε ευρήματα υπερβάσεων ρύπων, στην προβληματική ανανέωση της άδειας

λειτουργίας των σταθμών με νόμο χωρίς να έχει προηγηθεί έγκριση περιβαλλοντικών όρων και στην έλλειψη προσδιορισμού πολιτικής/μηχανισμού ελέγχου των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών (Β.Α.Τ.) για τον έλεγχο της ατμοσφαιρικής ρύπανσης σύμφωνα με τις προβλέψεις της Οδηγίας IPPC (1996/61/ΕΚ). Από άποψη μεθόδου επομένως, το πόρισμα αυτό στηρίχθηκε στην ανάλυση τεχνικών μετρήσεων, στην ερμηνεία του Συντάγματος από τα δικαστήρια και επίσης σε διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που είχαν ενσωματωθεί στο εσωτερικό μας δίκαιο (για την προϋπόθεση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και για τις Β.Α.Τ.).

Στη συνέχεια εκδόθηκε (06.12.2006) μια απόφαση της Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της Ελλάδας για παραβίαση του Κοινωνικού Χάρτη και ειδικότερα του δικαιώματος στο υγιές περιβάλλον, βασιζόμενη σε διάφορες παραλείψεις πρόληψης από το κράτος της περιβαλλοντικής ρύπανσης από τους παραπάνω σταθμούς. Η απόφαση αυτή έκανε μνεία, μεταξύ άλλων, και του πορίσματος μας για την προβληματική λειτουργία κάποιων σταθμών με άδεια λειτουργίας αλλά χωρίς περιβαλλοντικούς όρους σε ισχύ. Πρόκειται για τη φάση II της ανάμιξης μας στις υποθέσεις της Κοζάνης. Από πλευράς μεθοδολογίας, εκτός από το γεγονός ότι τα πορίσματα της Ανεξάρτητης Αρχής μπορούν να χρησιμοποιηθούν από διεθνείς οργανισμούς, η περίπτωση αυτή προσφέρει ένα ενδιαφέρον παράδειγμα συνεργασίας της Αρχής με την κοινωνία των πολιτών, δεδομένου ότι μια ΜΚΟ (το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου) ζήτησε και χρησιμοποίησε τα πορίσματα της έρευνάς μας ως μέρος του αποδεικτικού υλικού για την στήριξη της προσφυγής της (αρ. 30/2006) προς την Επιτροπή αυτή του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Κατά την φάση III, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε την ευκαιρία να παρακολουθήσει τις συνέπειες της απόφασης αυτής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ελλάδα. Το 2009, Σωματείο Εργαζομένων της Ενέργειας από την περιοχή της Κοζάνης επικαλείται την απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών ως προς τη συμμόρφωση της χώρας με την παραπάνω απόφαση της Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη, με από κοινού πρόταση των Κύκλων Κοινωνικής Προστασίας και Ποιότητας Ζωής, διαμεσολάβησε προς το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας για τα μέτρα αποζημίωσης στο δικαίωμα σε υγιές περιβάλλον των εργαζομένων στα ορυχεία. Η απάντηση του Υπουργείου εκκρεμεί.

Η φάση IV ήταν η πιο απαιτητική, εμπλέκοντας διάφορους τρόπους διαμεσολάβησης. Οι κάτοικοι διαφόρων οικισμών, δίπλα στα λιγνιτωρυχεία και τους σταθμούς παραγωγής ενέργειας της Κοζάνης, έχοντας οργανωθεί σε συλλόγους για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους, υπέβαλαν αναφορές στον Συνήγορο του Πολίτη για διάφορα περιβαλλοντικά θέματα: Εκχέρσωση δάσους για την επέκταση του ορυχείου, περιστατικά υπέρβασης αέριων ρύπων ή άλλα ατυχήματα ρύπανσης, παραβιάσεις κάποιων περιβαλλοντικών όρων των μονάδων, έλλειψη διαβούλευσης ΟΤΑ ή πρόσβασης σε έγγραφα σχετικά, μετεγκαταστάσεις οικισμών κ.α. Ο Συνήγορος του Πολίτη επέλεξε ως μέθοδο προσέγγισης των σύνθετων αυτών προβλημάτων να επισκεφθεί την Κοζάνη τον Φεβρουάριο 2009, προκειμένου να προβεί σε χωριστές συζητήσεις με τους εμπλεκόμενους φορείς, κοινή ευρεία σύσκεψη φορέων και αναφερομένων πολιτών, μία επιτόπια αυτοψία, καθώς επίσης και ανοιχτές συναντήσεις ενημέρωσης για τις αρμοδιότητές του σε τέσσερις οικισμούς λόγω του συλλογικού χαρακτήρα των αναφορών.

Ο Συνήγορος απέστειλε πολλά έγγραφα (15) με επιμέρους προτάσεις μετά την επίσκεψη στην Κοζάνη και η έρευνα μέχρι στιγμής ακολουθεί μια στρατηγική τεσσάρων σημείων: α) να διασφαλίσουμε την πρόσβαση των πολιτών και τη συμμετοχή τους στις αποφάσεις που τους αφορούν, με επίκληση του δικαιώματος αναφοράς και του δικαιώματος στην περιβαλλοντική πληροφορία, β) να έχουμε έναν δίαυλο συνεργασίας με τη δημόσια επιχείρηση ηλεκτρισμού προκειμένου να εφαρμόσει πληρέστερα τους περιβαλλοντικούς όρους των εγκαταστάσεων, ούτως ώστε να μειωθούν τα περιβαλλοντικά προβλήματα για τους όμορους οικισμούς και

για τους εργαζόμενους, γ) να διαμεσολαβήσουμε προς τη Διοίκηση παρακολουθώντας τα στάδια της μετεγκατάστασης των οικισμών και δ) και κυριότερο, να συμβάλουμε στην αύξηση της παρουσίας και της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης. Η πρώτη και βασική εισήγησή μας επομένως συνίστατο i) στην εγκατάσταση σταθμών μέτρησης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από την Περιφέρεια που έχει τη σχετική αρμοδιότητα και όχι μόνον από την ΔΕΗ και ii) στην ενίσχυση με προσωπικό των υπηρεσιών περιβάλλοντος της Ν.Α. Κοζάνης, της Περιφέρειας και της Επιθεώρησης Μεταλλείων Β. Ελλάδας, προκειμένου να είναι σε θέση να επιτελούν με αποτελεσματικότητα το ελεγκτικό τους έργο στην περιοχή.

Συμπερασματικώς, ακόμη και σε σύνθετες περιβαλλοντικές υποθέσεις, οι πρακτικές διαμεσολάβησης της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη είναι οι καθιερωμένες: Προβαίνουμε σε συναντήσεις εργασίας με τη Διοίκηση και τους πολίτες, ζητάμε συστηματικούς ελέγχους και μετρήσεις αλλά και δομικές διοικητικές αλλαγές όπου χρειάζεται. Και το ερώτημα είναι τι λες σε ένα παιδί που ζωγραφίζει τον ουρανό μαύρο; (πραγματική ζωγραφιά από βιβλίο που έφτιαξαν οι μαθητές του οικισμού της Ποντοκώμης στην περιοχή, www.pontokomi.com) Ο Συνήγορος του Πολίτη, ζητώντας πλήρη εφαρμογή των περιβαλλοντικών όρων των επιχειρήσεων και σεβασμό των δικαιωμάτων των πολιτών να ακούγονται και να πληροφορούνται, δεν μπορεί να υποκαταστήσει τις διοικητικές υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την πρόληψη της ρύπανσης. Μπορεί όμως να συμβάλλει στη λογοδοσία τους ώστε να συνειδητοποιήσουν κάποτε ότι ο ουρανός είναι μαύρος.