

ΠΟΡΙΣΜΑ

(ΝΟΜΟΣ 3094/2003 “Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις”, άρθρο 4,
παράγραφος 6)

(Υπόθεση 5197/2003)

ΘΕΜΑ:

**ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΚΤΗΝΟΤΡΟΦΙΚΩΝ ΖΩΝΩΝ &
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΒΟΣΚΟΤΟΠΩΝ ΣΤΗ ΝΗΣΟ ΛΕΡΟ**

ΒΟΗΘΟΣ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ: Γεωργία Γιαννακούρου
Επιστήμονες: Χρήστος Τσαϊτουρίδης, Αντωνίνα Παπαθανάσογλου

ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2005

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- **ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ**
- **ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΑΚΥΠΤΟΥΝ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΙΣΙΜΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**
- **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Ο Συνήγορος του Πολίτη ολοκληρώνει με το παρόν πορισματικό έγγραφο, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.6 του Ν.3094/2003, την έρευνα της ανωτέρω υπόθεσης, για την οποία ανέπτυξε το διαμεσολαβητικό του έργο τόσο προς τις εμπλεκόμενες τοπικές υπηρεσίες, όσο και προς τις αρμόδιες υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης. Η εν λόγω υπόθεση είναι ιδιαίτερης σημασίας, διότι κατά την διερεύνηση της αναδείχθηκαν, με αφορμή την άσκηση της γεωργίας και της κτηνοτροφίας στη νήσο Λέρο, κρίσιμα ζητήματα σχετικά με α) την εναρμόνιση της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος με την άσκηση της γεωργίας και της κτηνοτροφίας, β) την χρήση ξεπερασμένων νομοθετικών εργαλείων, όπως οι αγρονομικές διατάξεις, ως αποκλειστικό μέσο για τον καθορισμό γεωργικών και κτηνοτροφικών ζωνών, ζήτημα με προφανή χωροταξικό χαρακτήρα, γ) την στέρηση της απόλαυσης της ιδιοκτησίας με αφορμή τον καθορισμό τέτοιων ζωνών, δ) τις ασάφειες που διέπουν το θέμα των αρμοδιοτήτων της αγροφυλακής και ε) το ανεπίλυτο από το νομοθέτη πρόβλημα του νομικού καθεστώτος των βοσκοτόπων. Για τους λόγους αυτούς, ο Συνήγορος του Πολίτη επιθυμεί να παρουσιάσει αναλυτικά το ιστορικό της υπόθεσης και των ενεργειών της Αρχής, όπως και τα συμπεράσματα και ορισμένες γενικές παρατηρήσεις και προτάσεις της.

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

I. Η Λέρος διαιρέθηκε εθιμικά ως προς την γεωργική και την κτηνοτροφική δραστηριότητα σε βόρειο και νότιο τμήμα. Σύμφωνα με το ανωτέρω σύστημα διαχωρισμού επιτρεπόταν η γεωργική καλλιέργεια τη μια χρονιά στο νότιο και την άλλη στο βόρειο, ώστε να καθίσταται δυνατή η βόσκηση εναλλάξ στο αντίστοιχο τμήμα του νησιού που δεν καλλιεργείται. Με την υπ' αριθμ. 82/1978 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Λέρου, η οποία λήφθηκε κατόπιν σχετικής εισήγησης του Αγρονόμου Καλύμνου, συμπληρώθηκε η παλαιότερη υπ' αριθμ. 31/1970 απόφαση, η οποία όριζε ως γεωργική ζώνη το εσωτερικό τμήμα του νησιού.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση του 1978 κρίθηκε ότι, προκειμένου να σταματήσουν οι συγκρούσεις μεταξύ γεωργών και κτηνοτρόφων, για τις υπόλοιπες περιοχές του νησιού που βρίσκονται εκτός της γεωργικής ζώνης, επιβάλλεται να εφαρμοσθεί ξανά το ανωτέρω έθιμο και να κατοχυρωθεί με αγρονομική διάταξη. Επίσης, ορίστηκε ότι στα τμήματα του νησιού που θα διέπονται από το καθεστώς αυτό θα απαγορεύεται η εγκατάσταση πολυετών καλλιεργειών. Ακολουθώντας, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα και τις διαδικασίες για την έκδοση αγρονομικών διατάξεων που ορίζονται στο Ν.Δ. 3030/54 περί της Αγροφυλακής, στις 29/11/1978 στο κατάστημα του Ειρηνοδικείου Λέρου και με προεδρεύοντα τον Ειρηνοδίκη, συνήλθε το Αγρονομικό Συμβούλιο Καλύμνου και έλαβε την υπ' αριθμ. 2/1978 απόφαση.

Με την εν λόγω απόφαση εγκρίθηκε σε όλα τα σημεία η ανωτέρω υπ' αριθμ. 82/1978 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Λέρου, με εξαίρεση τη διάταξη που απαγόρευε την εγκατάσταση πολυετών καλλιεργειών. Συγκεκριμένα, στην ανωτέρω απόφαση οριζόταν: *«Ολόκληρος η νήσος Λέρος διαχωρίζεται στο γνωστό όριο Ξερολιθιάς, σε δύο τμήματα, δηλαδή Βόρειο και Νότιο. Και όταν το ένα βρίσκεται στην καλλιέργεια, το άλλο παραμένει στην αγρανάπαυση, όπου σε αυτό μεταφέρονται για παραμονή και βόσκηση υποχρεωτικά όλα τα ποιμνία και εντός του οποίου απαγορεύεται απόλυτα κάθε καλλιέργεια. Τον επόμενο χρόνο θα γίνεται ακριβώς το αντίθετο»*. Επίσης, με την εν λόγω απόφαση ορίστηκαν συγκεκριμένες γεωργικές ζώνες στο νησί στις οποίες απαγορεύτηκε η εισαγωγή, παραμονή και βόσκηση κάθε ποιμνίου για όλες τις εποχές του έτους.

Επίσης, με την υπ' αριθμ. 81/1978 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Λέρου, προτάθηκε προς το Αγρονομικό Συμβούλιο Καλύμνου, να οριστούν με απόφασή του συγκεκριμένες κτηνοτροφικές ζώνες στο νησί. Πράγματι, με την υπ' αριθμ. 1/1978 απόφαση του Αγρονομικού Συμβουλίου, εκδοθείσα επίσης σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.Δ. 3030/54, καθορίστηκαν οι κτηνοτροφικές ζώνες, στις οποίες απαγορεύτηκαν οι καλλιέργειες εάν αυτές δεν είναι επαρκώς περιμανδρωμένες. Επίσης ορίστηκε ότι: *«Οι εξουσιαστές κτημάτων μη περιμανδρωμένων, που βρίσκονται μέσα στις ζώνες αυτές, υποχρεούνται σε κτηνοτροφική μόνο εκμετάλλευση για βόσκηση δικών του ζώων ή για εκμίσθωση για βόσκηση»*.

Σύμφωνα με το φάκελο της αναφοράς που υπέβαλε γεωργός από τη Λέρο και που ερεύνησε ο Συνήγορος του Πολίτη, η εφαρμογή του ανωτέρω εθίμου, προστιθεμένου και του γεγονότος ότι τα κοπάδια, πολλές φορές, βόσκουν ανεπιτήρητα, προξενεί έντονες αντιδικίες μεταξύ γεωργών και κτηνοτρόφων. Ο αναφερόμενος επέμεινε ιδιαίτερα στη στέρηση του δικαιώματος των γεωργών να καλλιεργήσουν τις ιδιοκτησίες τους, το έτος που επιτρέπεται η κτηνοτροφική δραστηριότητα στο τμήμα του νησιού που βρίσκονται αυτές.

Με το υπ' αριθμ. 40/05.05.01 έγγραφο του Αγρονομείου Καλύμνου προς τον αναφερόμενο τίθεται το πρόβλημα της έλλειψης αγροφυλακής, η οποία θα συνέβαλε μερικώς στην αντιμετώπιση του ζητήματος της παράνομης βόσκησης,. Επίσης, στο ανωτέρω έγγραφο καταδεικνύεται και το πρόβλημα της ανεπιτήρητης βόσκησης. Με την υπ' αριθμ. Ζ2/28/17.01.01 απόφαση ο Νομάρχης Δωδεκανήσου καθόρισε τους όρους και τις προϋποθέσεις προστασίας και ανάπτυξης της αιγοπροβατοτροφίας στο Νομό Δωδεκανήσου. Ειδικότερα, οι κτηνοτρόφοι που δεν διαθέτουν ποιμνιοστάσια υποχρεώνονται να μεριμνήσουν άμεσα για τη δημιουργία τους σε ιδιόκτητα αγροτεμάχια ή σε δασικές εκτάσεις, κατόπιν έγκρισης της Δ/νσης Δασών Δωδ/σου. Περαιτέρω, απαγορεύεται ρητώς η ανεπιτήρητη βόσκηση.

Το Δημοτικό Συμβούλιο Λέρου εξέδωσε, βάσει της απόφασης του Νομάρχη, την υπ' αριθμ. 161/19.08.01 απόφαση, με την οποία καταργήθηκαν οι αποφάσεις 81 και 82/1978 και αποφασίστηκε η άμεση εφαρμογή χάρτη, ο οποίος όριζε νέες κτηνοτροφικές ζώνες που θα ίσχυαν και πάλι χρονιά παρά χρονιά, σύμφωνα με το

σύστημα του διαχωρισμού του νησιού σε βορρά – νότο. Στις 11/02/2002 συνήλθε το Αγρονομικό Συμβούλιο Λέρου, το οποίο ενέκρινε, με την υπ.αριθμ.1/2002 αγρονομική απόφαση βάσει του Ν.Δ. 3030/54, την εν λόγω απόφαση του Δήμου και όρισε μόνιμες κτηνοτροφικές ζώνες, μόνιμες γεωργικές ζώνες και, επίσης, καθόρισε τα τμήματα (με βάση το διαχωρισμό βορρά – νότου) για καλλιέργεια χρονιά παρά χρονιά. Στις 15.09.03 συνεδρίασε το Νομαρχιακό Συμβούλιο Δωδεκανήσου για να συζητήσει το θέμα της ανεξέλεγκτης βοσκής ζώων εντός των αγροτικών ζωνών των δημοτικών διαμερισμάτων της Ρόδου.

Παρά το γεγονός ότι η υπ.αριθμ. 105/2003 απόφαση που εξέδωσε το Νομαρχιακό Συμβούλιο αναφέρεται στα προβλήματα της Ρόδου, ωστόσο μνημονεύεται στο παρόν, καθώς παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκειμένου να φωτιστούν και να αντιμετωπιστούν τα συναφή προβλήματα που υπάρχουν στη Λέρο. Οι λόγοι δημιουργίας του προβλήματος βοσκής σε αγροτικές εκτάσεις του Νομού οφείλονται, σύμφωνα με τις διαπιστώσεις των νομαρχιακών συμβούλων, στα εξής: α. έλλειψη επαγγελματικής συνείδησης ορισμένων κτηνοτρόφων, β. ανεξέλεγκτη αύξηση του ζωικού κεφαλαίου, με κίνητρο τις επιδοτήσεις της ΕΕ, ανεξάρτητα από την βοσκοϊκανότητα του κάθε τόπου, γ. παντελή έλλειψη αστυνόμευσης μετά την κατάργηση της Αγροφυλακής και δ. έλλειψη χωροθέτησης βοσκοτόπων.

II. Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο έρευνας της εν λόγω υπόθεσης, ανέπτυξε αλληλογραφία με το Αγρονομείο Καλύμνου, το Δήμο Λέρου, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου και το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Η Αρχή με τις επιστολές της, αφού εξέθεσε αναλυτικά το πρόβλημα, ζήτησε από τις αρμόδιες υπηρεσίες τις απόψεις και τις προτάσεις τους για την εξεύρεση λύσης, καθώς ο Συνήγορος έχει διαπιστώσει ότι η εφαρμογή των σχετικών αγρονομικών διατάξεων δεν έχει επιλύσει το πρόβλημα της αρμονικής συνύπαρξης γεωργίας και κτηνοτροφίας στο νησί, ενώ παράλληλα δημιουργεί προβλήματα που αφορούν την προστασία της ιδιοκτησίας και την αειφορική διαχείριση του περιβάλλοντος του νησιού. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε τις απόψεις του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, σχετικά με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο περί βοσκοτόπων, δεδομένου ότι οι διατάξεις περί οριοθέτησης βοσκοτόπων του Ν. 1734/87 κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές από το ΣτΕ. Τέλος, ζητήθηκε από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης να ενημερώσει την Αρχή

σχετικά με τα επιβαλλόμενα μέτρα για τον περιορισμό της ανεπιτήρητης βόσκησης. Κατωτέρω, εκτίθενται, εν συντομία, τα έγγραφα που περιλαμβάνουν τις προτάσεις των ανωτέρω υπηρεσιών για την επίλυση του εν λόγω θέματος.

Ο Αγρονόμος Καλύμνου, στο από 15.05.03 έγγραφο προς τον Συνήγορο του Πολίτη, υποστηρίζει ότι αρμόδιο όργανο για να λάβει σχετικές αποφάσεις για την επίλυση του ζητήματος είναι το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Λέρου. Επίσης, εκφράζει την άποψη ότι δεν είναι δόκιμη η κατάργηση του εν λόγω εθίμου, καθώς η υπερβόσκηση σε μεμονωμένες περιοχές θα έχει ως συνέπεια την καταστροφή τους και, αντίστοιχα, η συνεχής καλλιέργεια των κτημάτων θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της απόδοσής τους. Περαιτέρω, στο από 28.05.03 έγγραφο ο Αγρονόμος Καλύμνου θέτει και το ζήτημα της παράνομης καλλιέργειας εκτάσεων από τους γεωργούς, δηλαδή εκτάσεων που σύμφωνα με το σύστημα του διαχωρισμού και της εκ περιτροπής βόσκησης, έπρεπε να βρίσκονται σε αγρανάπαυση και να είναι βοσκήσιμες.

Ακολουθώς, σε απάντηση σχετικής επιστολής της Αρχής, το Τμήμα Βοσκοτόπων και Τεχνητών Λειμώνων της Δ/σης Εισροών Ζωικής Παραγωγής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων έστειλε το υπ' αριθμ. 253436/01.06.04 έγγραφο, με το οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη ενημερώθηκε ότι επειδή ο Ν. 1734/87 έχει κριθεί, από τα άρθρα 1-8, ως αντισυνταγματικός από το ΣτΕ, παραμένει ανενεργός. Εν συνεχεία, αναφέρεται ότι υπάρχει «θεσμονομοθετική ασάφεια» ως προς το ζήτημα των βοσκοτόπων και ότι η αρμόδια διεύθυνση κρίνει ότι ζώνες που έχουν καθοριστεί με το Ν. 3030/54 παραμένουν σε ισχύ.

Ο Δήμος Λέρου στην υπ' αριθμ. 1826-A/04.07.04 επιστολή του προς την Αρχή κρίνει ότι το πρόβλημα οξύνθηκε ιδιαίτερα μετά την κατάργηση της αγροφυλακής. Επίσης, ο Δήμος, στο εν λόγω έγγραφο, τίθεται υπέρ του συστήματος της εναλλασσόμενης βόσκησης των κοπαδιών, θεωρώντας ότι με αυτό τον τρόπο αποφεύγεται η ερημοποίηση των βοσκοτόπων.

Περαιτέρω, η Δ/ση Αγροτικής Ασφάλειας του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης απέστειλε στην Αρχή το υπ' αριθμ. 335/10.08.04 έγγραφό της, με το οποίο ενημέρωσε ότι οι περιφερειακές υπηρεσίες της Αγροφυλακής υπάγονται στην

αρμοδιότητα των οικείων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Ωστόσο, παρά την αποστολή σχετικής επιστολής στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δωδεκανήσου, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει λάβει, έως σήμερα, κάποια σχετική ενημέρωση. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι, κατόπιν πρόσφατης τηλεφωνικής επικοινωνίας, η Αρχή ενημερώθηκε ότι η θέση του Αγρονόμου Καλύμνου παραμένει κενή, λόγω μετακίνησης του υπηρετούντος υπαλλήλου σε άλλη υπηρεσία.

Εν συνεχεία, ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε από τη Δ/νση Γεωργικής Ανάπτυξης της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου το υπ' αριθμ. 16139/19.08.04 έγγραφο, στο οποίο αναφέρεται ότι με απόφαση της πρώην Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας ανατέθηκε μελέτη σε Ανώνυμη Εταιρεία για την βοσκοϊκανότητα στα νησιά Τήνο, Νίσυρο, Αστυπάλαια, Κάρπαθο, Λέρο και Σύμη. Σκοπός της μελέτης ήταν η υποστήριξη του προγράμματος «*Μέτρο 3.4 – Εκτατικοποίηση της κτηνοτροφίας*» του ΕΠΑΑ 2000– 2006. Ως μείζον πρόβλημα αναφέρεται η έλλειψη ιδιόκτητων βοσκοτόπων από τους κτηνοτρόφους, οι οποίοι αναγκάζονται να ενοικιάζουν εκτάσεις και να τις χρησιμοποιούν ως βοσκότοπους, χωρίς, όμως, να ενδιαφέρονται για τη διατήρηση αυτών σε καλή παραγωγική και οικολογική κατάσταση. Η εν λόγω μελέτη εν συντομία προτείνει: α. Τη σήμανση και την ακριβή καταμέτρηση των ποιμενικών αιγοπροβάτων, β. Την επιλογή των καλύτερων ζώων από τα υπάρχοντα, γ. Τη σταδιακή απομάκρυνση ακατάλληλων ζώων και του πλεονάζοντος αριθμού τους μέχρι τον επιθυμητό στόχο του ισοδυνάμου 5.300 αιγοπροβάτων, δ. Τον περιορισμό της βόσκησης στις 195 ημέρες το χρόνο και ε. Την εξασφάλιση τοπικού φορέα διαχείρισης των βοσκοτόπων. Ειδικότερα, πρέπει να αναφερθεί ότι στην εν λόγω μελέτη προτείνεται ο διαχωρισμός του νησιού σε δύο λιβαδικά τμήματα με ανάλογες περιφράξεις και η εκ περιτροπής βόσκηση σε καθένα από αυτά, προκειμένου τα κοπάδια να παραμένουν σε κάθε τμήμα κατά το ήμισυ της χρονικής υποπεριόδου βόσκησης, επιτρέποντας έτσι την καλύτερη ανάπτυξη της χλωρίδας.

Τέλος, ο Δήμος Λέρου εξέδωσε, προσφάτως, την υπ' αριθμ. 37/2005 απόφαση με την οποία καταργείται κατ' ουσίαν, μετά και την παρέμβαση της Αρχής, το σύστημα του διαχωρισμού της νήσου σε δύο τμήματα και της εκ περιτροπής, χρονιά παρά χρονιά, καλλιέργειας και βόσκησης σε αυτά. Ειδικότερα, με την τελευταία αυτή απόφαση καταργείται η υπ' αριθμ. 1/2002 απόφαση του Δημοτικού

Συμβουλίου Λέρου και προβλέπεται, αντί του παραδοσιακού – εθιμικού καθεστώτος, σειρά σχετικών μέτρων, τα οποία, εν συντομία, είναι τα ακόλουθα:

1. Συγκεκριμένες εκτάσεις (αναδασωτέες, χώροι πρασίνου, φυτώρια), στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι δημόσιοι χώροι εντός οικισμών, χαρακτηρίζονται ως χώροι ανάπτυξης πρασίνου στους οποίους απαγορεύεται η βόσκηση. 2. Υποβάλλεται αίτημα προς το αρμόδιο δασαρχείο για την άρση της απαγόρευσης βοσκής σε ορισμένες αναδασωτέες περιοχές, για τις οποίες έχει παρέλθει πενταετία από τον χαρακτηρισμό τους 3. Η βόσκηση επιτρέπεται σε όλους τους δημόσιους βοσκότοπους και στα ιδιόκτητα ή ενοικιασμένα αγροτεμάχια. 4. Η ανεπιτήρητη βόσκηση θα τιμωρείται με πρόστιμο 100 ευρώ για κάθε ζώο. 5. Οι κτηνοτρόφοι που δεν έχουν ιδιόκτητες εκτάσεις, προκειμένου να κατασκευάσουν ποιμνιοστάσια, μπορούν να υποβάλλουν αίτηση προς το Δασαρχείο για να τους παραχωρήσει δημόσια έκταση για το σκοπό αυτό 6. Οι ιδιοκτήτες ή οι ενοικιαστές αγροτεμαχίων στις περιοχές που ασκείται η κτηνοτροφία μπορούν, εφ' όσον το αγροτεμάχιο δεν εμπίπτει σε απαγορευτικές διατάξεις των δασικών νόμων, και κρίνεται γόνιμο και αποδοτικό, να υποβάλλουν τα σχετικά παραστατικά νόμιμης κατοχής και ενοικίασης στο Γραφείο Διαχείρισης Αγροτικών Θεμάτων του Δήμου και να τα καλλιεργούν κάθε χρόνο, 7. Το θέρος πρέπει να ολοκληρώνεται, κάθε χρόνο, μέχρι το τέλος Ιουνίου, έτσι ώστε να είναι δυνατή η μετακίνηση των κοπαδιών των κτηνοτρόφων σε ενοικιασμένα ή ιδιόκτητα κτήματα, Τέλος ο Δήμος δεσμεύεται για τη διευκόλυνση των κτηνοτρόφων με τη δημιουργία μικρών υποδομών, όπως διάνοιξη δρόμων, μεταφορά νερού και αγορά πλεγμάτων περίφραξης.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι ήδη με την υπ.αριθμ. 239/14.07.04 απόφασή του, το Δημοτικό Συμβούλιο Λέρου αποφάσισε να εισηγηθεί υπέρ της διαδικασίας σύνταξης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου Λέρου και, πράγματι, με την υπ.αριθμ. 1136/04 απόφασή του ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου κίνησε τη διαδικασία σύνταξης του ΓΠΣ Δήμου Λέρου.

ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΑΚΥΠΤΟΥΝ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΙΣΙΜΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

I. Είναι προφανές ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις, συγκεκριμένα οι διατάξεις των αγρονομικών διατάξεων και αποφάσεων, συνιστούν εφαρμογή στις σημερινές συνθήκες του Ν.Δ. 3030/54 με το οποίο αναδιοργανώθηκε η Αγροφυλακή, με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία της. Στον εν λόγω νόμο, πέρα από τις διατάξεις περί διοικητικής αναδιοργάνωσης της Αγροφυλακής, περιλαμβάνονται και αγρονομικές διατάξεις, τις οποίες εκδίδει το αγρονομικό συμβούλιο. Επίσης, αγρονομικές διατάξεις είχε την ευχέρεια να εκδίδει και το κοινοτικό συμβούλιο (νοείται και το δημοτικό συμβούλιο), για τις οποίες, ακολούθως, απαιτείτο η έγκριση του αγρονομικού συμβουλίου, που είχε τη δυνατότητα και να τις τροποποιεί. Το αγρονομικό συμβούλιο είχε τη δυνατότητα έκδοσης διατάξεων σχετικών, ιδίως, με τον καθορισμό κτηνοτροφικών ζωνών, με την βόσκηση και κατοχή ζώων, καθώς επίσης και με την υγιεινή και προστασία των αγροτικών εκτάσεων. Περαιτέρω, το κοινοτικό συμβούλιο είχε τη δυνατότητα καθορισμού γεωργικών ζωνών, τη λήψη ειδικών προφυλακτικών μέτρων κλπ.

Ωστόσο, ο θεσμός της Αγροφυλακής, ο οποίος έχει την αρμοδιότητα εποπτείας της ορθής εκτέλεσης των αγρονομικών αποφάσεων και διατάξεων και επιβολής κυρώσεων σε αντίθετη περίπτωση, σήμερα λειτουργεί προβληματικά ή και καθόλου σε πολλές περιοχές της χώρας, καθώς, μάλιστα, το νομοθετικό καθεστώς της άλλαξε σημαντικά μετά το 1954. Συγκεκριμένα, με το Π.Δ. 543/77 συστάθηκε Γενική Δ/ση Αγροφυλακής στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξεως, η οποία διαχωριζόταν στην Κεντρική Υπηρεσία και τις περιφερειακές Υπηρεσίες της Αγροφυλακής. Οι περιφερειακές Υπηρεσίες νομαρχιακού επιπέδου αποτελούνται από τις διοικήσεις αγροφυλακής και τα αγρονομεία που μπορούσαν να είναι περισσότερα σε κάθε νομό. Ωστόσο, αρκετά χρόνια αργότερα, με το άρθρο 54 του Ν. 1481/84, καταργήθηκε η Δ/ση Αγροφυλακής με τις υπηρεσίες της σε όλη τη χώρα, με ταυτόχρονη κατάργηση των οργανικών θέσεων του προσωπικού. Οι αρμοδιότητες της Δ/σης περιήλθαν στον κλάδο αστυνομίας τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας.

Εν συνεχεία, το 1990 με το Ν. 1892/90 επανασυστάθηκε η Αγροφυλακή και υπήχθη στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Οι οργανικές θέσεις, οι αρμοδιότητες και εν

γένει ο τρόπος λειτουργίας της συνεχίζουν να διέπονται από το Ν.Δ. 3030/54. Με το άρθρο 39 του Ν. 2218/94 και το άρθρο 77 του Ν. 2910/01 η Αγροφυλακή υπήχθη στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, με παράλληλη μετάταξη των υπαλλήλων που υπηρετούσαν σε αυτή στην αρμόδια Νομαρχία. Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων είναι δυνατό με Π.Δ. να μεταφέρονται και να ασκούνται από τη Δημοτική Αστυνομία, αρμοδιότητες που ασκούνται από την Αγροφυλακή. Το 2002 εκδόθηκε το υπ.αριθμ. 23/02 Π.Δ., το οποίο στο άρθρο 18 ορίζει ότι οι αρμοδιότητες της Αγροφυλακής μεταφέρονται από τις οικείες Ν.Α. και ασκούνται από τη Δημοτική Αστυνομία του οικείου ΟΤΑ. Επίσης, προβλέπεται ότι *«με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας μπορεί μετά την κατά τα ανωτέρω μεταφορά αρμοδιοτήτων από τη Ν.Α. στη Δημοτική Αστυνομία, να καταργούνται θέσεις Αγροφυλάκων της οικείας Ν.Α., ύστερα από γνώμη του οικείου Νομαρχιακού Συμβουλίου»*. Στο άρθρο 2 του ανωτέρω Π.Δ. ορίζονται οι αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Αγροφυλακής σύμφωνα με το Ν.Δ. 3030/54 και ιδίως: *«Η φρούρηση των αγροτικών κτημάτων για την πρόληψη τη κλοπής, της φθοράς και των άλλων αδικημάτων. Η προανάκριση γι' αυτά τα αδικήματα και η δίωξη και η εκδίκαση όσων διώκονται σε βαθμό πταίσματος κατά τους ορισμούς του ανωτέρω νόμου»*.

Είναι σαφές, από τα ανωτέρω, ότι υπήρξε έντονος προβληματισμός του νομοθέτη σχετικά με τις αρμοδιότητες και τη διοικητική υπαγωγή της Αγροφυλακής. Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με τους Ν. 2218/94 και 2190/01, προκύπτει ότι η Αγροφυλακή υπάγεται στις οικείες Ν.Α., οι οποίες με τη σειρά τους εποπτεύονται από το Υπουργείο Εσωτερικών. Ωστόσο, σύμφωνα με το 23/02 Π.Δ. οι αρμοδιότητες μεταφέρονται από τις Ν.Α. στη Δημοτική Αστυνομία του οικείου ΟΤΑ. Είναι, όμως, προφανές ότι η Δημοτική Αστυνομία δεν είναι σε θέση, αλλά και ούτε έχει την αρμοδιότητα, πέρα από την εφαρμογή των αστυνομικού χαρακτήρα αγρονομικών διατάξεων, να καθορίζει γενικότερα αγρονομικά θέματα, όπως είναι για παράδειγμα ο καθορισμός κτηνοτροφικών ζωνών. Περαιτέρω, διαπιστώνεται ότι, παρά την έκδοση πλήθους νόμων και Π.Δ. για την Αγροφυλακή, οι αρμοδιότητές της ρυθμίζονται, έως σήμερα, με το Ν.Δ. 3030/54, αν και από τότε έχουν αλλάξει ριζικά τα δεδομένα της κτηνοτροφικής και γεωργικής εκμετάλλευσης στην Ελλάδα. Η διαρκής, δε, μεταφορά και διάσπαση των αρμοδιοτήτων της, έχει δημιουργήσει σύγχυση στις τοπικές κοινωνίες. Δυστυχώς, σήμερα ο αριθμός των Αγροφυλάκων είναι εξαιρετικά μικρός

για τις ανάγκες της χώρας (περίπου 500), γεγονός που οφείλεται και στην έλλειψη νέων προσλήψεων για την ανανέωση του προσωπικού που υπηρετεί. Ως εκ τούτου, τα ελάχιστα άτομα που έχουν μείνει, θα μειωθούν ακόμα περισσότερο, με την πάροδο του χρόνου και τη συνταξιοδότησή τους.

II. Ο καθορισμός γεωργικών και κτηνοτροφικών ζωνών στην κρίσιμη υπόθεση, πιθανότατα δε και σε άλλες περιοχές, γίνεται αποκλειστικά σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Ν.3030/54, μετά και την ακύρωση από το ΣτΕ διατάξεων του Ν.1734/87 περί βοσκοτόπων. Ωστόσο, είναι αναμφισβήτητο ότι ο προσδιορισμός των ζωνών συνιστά, μια χωροταξικού χαρακτήρα ρύθμιση, όπως, μάλιστα, έχει κριθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Συγκεκριμένα, με την υπ.αριθμ. 307/93 απόφαση του Δικαστηρίου, με την οποία κρίνεται η νομιμότητα καθορισμού κτηνοτροφικών ζωνών δι' αγρονομικών διατάξεων, επισημαίνεται ότι με τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 69 του Ν.Δ. 3030/54 *«προβλέπεται γεωγραφική κατανομή χρήσεων και δραστηριοτήτων, συνιστάμενη, ειδικότερα, στον καθορισμό ζωνών προοριζόμενων καταρχήν για κτηνοτροφική εκμετάλλευση με αντίστοιχο περιορισμό της γεωργικής εκμετάλλευσης»* και, επομένως, εισάγεται *«ρύθμιση χωροταξικού χαρακτήρα»*. Περαιτέρω, η ρύθμιση του νομοθετικού διατάγματος δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη της, λόγω της φύσεως των προβλεπομένων διαδικασιών, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Άλλωστε, κοινή διαπίστωση εμπλεκόμενων φορέων και πολιτών στην Λέρο είναι ότι η τήρηση του εθίμου οδηγεί στην συγκέντρωση του συνόλου των ζώων των κτηνοτρόφων σε συγκεκριμένες περιοχές για μεγάλο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση της χλωρίδας και του εδάφους των περιοχών.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει, όπως είναι γνωστό, ως αντισυνταγματικές αρκετές διατάξεις του Ν.1734/87 που αφορούν τη διαδικασία καθορισμού των ορίων βοσκοτόπων και συνακόλουθα ακύρωσε με αποφάσεις του, ιδίως με την ΣτΕ 664/90, άνω των εκατό σχετικές νομαρχιακές πράξεις. Το Δικαστήριο επέμεινε ειδικότερα στη δυνατότητα που έδινε ο νόμος για τη μεταβολή του δασικού χαρακτήρα και προορισμού δασών και δασικών εκτάσεων, και δη αναδασωτέων, μέσω *«μιας έντονης και ποσοτικώς αποσδιόριστης επέμβασης στα προστατευόμενα από τα άρθρα 24 παρ.1 και 117 παρ.3 του Συντάγματος φυσικά*

αγαθά». Έκτοτε, οι σχετικές διατάξεις του Ν.1734/87 (άρθρα 1,2,3,6) πράγματι δεν εφαρμόζονται από τη Διοίκηση, όπως μας έχει πληροφορήσει αρμοδίως το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με το από 01.06.04 έγγραφό του. Ωστόσο, παραμένουν σε ισχύ οι λοιπές διατάξεις του Νόμου, από τις οποίες επισημαίνονται ειδικότερα, στο πλαίσιο έρευνας της παρούσας υπόθεσης, οι διατάξεις των άρθρων 9, 11 και 13 για την παραχώρηση εκτάσεων δημοσίας γης για παραγωγικές χρήσεις, μεταξύ των οποίων και η κτηνοτροφία. Οι ρυθμίσεις θα μπορούσαν ενδεχομένως να αξιοποιηθούν για την ορθολογικότερη άσκηση της κτηνοτροφίας στο νησί και την αρμονικότερη συνύπαρξή της με τις καλλιεργητικές δραστηριότητες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει, επίσης, ότι από τον Οκτώβριο του 2003 έχει εκδοθεί η Απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ με την οποία εγκρίνεται το Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, κατ' εφαρμογήν των προβλέψεων των άρθρων 8 και 18 του Ν.2742/99. Πρόκειται για ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση του χωροταξικού σχεδιασμού και δη της χωρικής οργάνωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου. Με το εν λόγω Πλαίσιο παρέχονται κατευθύνσεις για το σχεδιασμό και την άσκηση χωροταξικής πολιτικής και για την εφαρμογή των οικείων εργαλείων της νομοθεσίας (όπως Γ.Π.Σ., Σ.Χ.Ο.Α.Α.Π., Π.Ε.Ο.Α.Π. κ.α.). Ειδικότερα, η Λέρος εντάσσεται στην Ομάδα II των νησιών, για τα οποία πρέπει να δοθεί έμφαση *«στην αντιμετώπιση των συγκρούσεων μεταξύ των [παραγωγικών] δραστηριοτήτων»*. Το Πλαίσιο παρατηρεί ότι *«η προσπάθεια εφαρμογής χωροταξικής πολιτικής εξειδικευμένης σε επίπεδο νησιού δεν έχει προχωρήσει αρκετά»*, επισημαίνει ότι *«κατά τη χάραξη των διαφόρων αναπτυξιακών τομεακών πολιτικών, απαιτείται ο σεβασμός της φέρουσας ικανότητας των νησιών και των οικοσυστημάτων»* και προτείνει, ανάμεσα σε άλλα, α) *«να γενικευθεί ο σχεδιασμός χρήσεων γης στην ύπαιθρο μέσω των νέων Γ.Π.Σ. και Σ.Χ.Ο.Α.Α.Π.»*, β) να καθορισθούν οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης, γ) να προστατευθεί η γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας και οι αγροτικές δραστηριότητες που συμβάλλουν στη διατήρηση των παραδοσιακών αγροσυστημάτων. Ειδικότερα, προτείνεται, σε ό,τι αφορά τον πρωτογενή τομέα, α) να διατηρηθεί και αξιοποιηθεί η εξαιρετικά περιορισμένη καλλιεργούμενη γεωργική γη και να γίνει *«προσδιορισμός, χαρακτηρισμός και οριοθέτηση των βασικών σήμερα καλλιεργούμενων εκτάσεων κατά νησί...ώστε να διασφαλιστεί η γεωργική γη»* και β) να γίνει *«οριοθέτηση βοσκοτόπων*

σε συνάρτηση με προγράμματα αύξησης της παραγωγικότητας της χορτοβοσκής», όπως και «σύνταξη προγραμμάτων διαχείρισης βοσκοτόπων και όχι υλοποίηση μεμονωμένων έργων». Τέλος, στο ως άνω Πλαίσιο ορίζεται ότι απαιτείται η θέσπιση Γ.Π.Σ. και Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. «σε όλους τους δήμους». Όπως παρατηρήθηκε ανωτέρω, αποτελεί θετική εξέλιξη η κίνηση της διαδικασίας σύνταξης Γ.Π.Σ. για το δήμο και τη νήσο της Λέρου σύμφωνα με τις αποφάσεις του Δήμου Λέρου και του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου. Ο ορθολογικός χωροταξικός σχεδιασμός ευνοεί πράγματι και την βιώσιμη ανάπτυξη της νήσου με σεβασμό στο φυσικό περιβάλλον της.

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης έχει προφανή σημασία ειδικά για την ανάπτυξη των νησιών, όπως η Λέρος. Ας σημειωθεί ότι με το υπ.αριθμ. 247/03 Πρακτικό Επεξεργασίας του ΣτΕ, κατά την εξέταση σχεδίου Π.Δ. για τον καθορισμό Ζ.Ο.Ε., τονίζεται ότι «ο κανόνας της βιώσιμης ανάπτυξης, ισχύει, κατά μείζονα λόγο, για τα νησιά, των οποίων η ανάπτυξη...πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και του νησιωτικού ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου και να μην παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους, παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και ευαίσθητων οικοσυστημάτων». Στο ίδιο Πρακτικό, μάλιστα, γίνεται ειδική αναφορά στη γεωργική γη, με την επισήμανση ότι «η γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας αποτελεί αντικείμενο συνταγματικής προστασίας. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται, κατά την άσκηση χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, η διαφύλαξη της γης υψηλής παραγωγικότητας, η προστασία της οποίας εξυπηρετεί και αναπτυξιακούς στόχους».

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Οι δυσχέρειες για την εφαρμογή ειδικής νομοθεσίας για τον καθορισμό βοσκοτόπων και για τον χωροταξικό σχεδιασμό των παραγωγικών δραστηριοτήτων της γεωργίας και κτηνοτροφίας έχουν οδηγήσει στη ρύθμιση του κρισίμου ζητήματος στη Λέρο, αλλά και σε άλλες περιοχές της επικράτειας, με την έκδοση αγρονομικών διατάξεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε εξ αρχής ότι οι προηγούμενες αποφάσεις του αρμοδίου αγρονομικού συμβουλίου, με την υιοθέτηση του εθιμικού διαχωρισμού της νήσου, έθεταν αντικειμενικά έντονους περιορισμούς στην απόλαυση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, λ.χ. με τις απαγορεύσεις για τις πολυτεείς

καλλιέργειες, οι οποίοι δεν ανταποκρίνονται στις σημερινές συνθήκες άσκησης της γεωργικής και κτηνοτροφικής δραστηριότητας.

Επίσης, η επικράτηση του εθίμου δεν συνάδει προφανώς με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την αιεφόρο ανάπτυξη της νήσου, λαμβανομένου υπόψη του μεγάλου αριθμού των ζώων που μετακινούνται και παραμένουν μάλιστα επί μακρόν στο ήμισυ της νήσου. Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με την οικεία μελέτη για την βοσκοϊκανότητα της νήσου, η οποία μνημονεύεται στο ανωτέρω έγγραφο της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, ο αριθμός των ζώων που χρησιμοποιούν τους φυσικούς βοσκοτόπους είναι ιδιαίτερα μεγάλος (7200 ζώα κατά το έτος 2002), ενώ ο βοσκότοπος της Λέρου περιγράφεται ως «*εξαιρετικά υποβαθμισμένος*» και οι τηρούμενες πρακτικές ως «*διαχειριστικές επιλογές περιβαλλοντικά αρνητικές*». Η Αρχή θεωρεί ότι είναι σκόπιμο να ληφθούν σοβαρά υπόψη από τη Διοίκηση οι προτάσεις της ανωτέρω μελέτης, στην οποία αναφέρεται η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, ιδίως δε η σύσταση τοπικού φορέα διαχείρισης βοσκοτόπων, ο περιορισμός της βόσκησης σε συγκεκριμένες μέρες το χρόνο και η σήμανση και ακριβή καταμέτρηση των ζώων.

Για τους λόγους αυτούς ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ως θετική εξέλιξη την έκδοση της πρόσφατης υπ.αριθμ. 37/2005 απόφασης του Δ.Σ. Λέρου, χωρίς να υπεισέρχεται στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προβλέψεών της, διότι η απόφαση εγκαταλείπει πλέον την εθιμική ρύθμιση της κρίσιμης κατάστασης και οπωσδήποτε συνιστά πράξη σύννομης διοίκησης. Περαιτέρω, η ρύθμιση του προβλήματος σύμφωνα με τη χωροταξική νομοθεσία και όχι αποκλειστικά με την αγρονομική νομοθεσία, συνάδει με την υιοθέτηση από τη Διοίκηση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, περιβαλλοντική έκφανση της οποίας είναι η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αειφορίας. Από τη σκοπιά αυτή κρίνεται εξόχως σημαντική και θετική εξέλιξη η εκπόνηση Γ.Π.Σ. για τη Λέρο. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι θα συνέβαλε ιδιαίτερα στην ορθολογική αντιμετώπιση του ζητήματος η χωροθέτηση, μέσω των προβλέψεων του σχεδίου, συγκεκριμένων περιοχών – ζωνών για την άσκηση της κτηνοτροφικής και της γεωργικής δραστηριότητας, ώστε να επιλυθεί στο μέλλον οριστικά η αμφισβήτηση και οι διαμάχες ως προς τη χρήση των εκτός σχεδίου περιοχών της νήσου. Γενικότερα, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ο καθορισμός των βοσκοτόπων πρέπει να γίνεται με τα νομοθετικά «εργαλεία» της χωροταξικής

νομοθεσίας, σε συνεργασία, ασφαλώς, των αρμοδίων υπηρεσιών των Υπουργείων ΠΕΧΩΔΕ και Αγροτικής Ανάπτυξης.

Σε ό,τι αφορά το πρόβλημα της ανεπιτήρητης βόσκησης και της εν γένει εποπτείας και αστυνόμευσης της ορθής και σύννομης άσκησης της γεωργικής και κτηνοτροφικής δραστηριότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η ορθή λειτουργία της Αγροφυλακής, ενδεχομένως υπό την εκδοχή της «Αστυνομίας Περιβάλλοντος», όπως συζητείται, είναι ζήτημα καίριας σημασίας. Καταρχάς, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι ο χαρακτήρας των αστυνομικών αρμοδιοτήτων και καθηκόντων της Αγροφυλακής απαιτεί εξειδίκευση και θεωρητική γνώση, στις οποίες δεν μπορεί να ανταποκριθεί η δημοτική αστυνομία. Περαιτέρω, η εύρυθμη λειτουργία μιας τέτοιας υπηρεσίας θα συμβάλει στην κατάρτιση και υλοποίηση προγραμμάτων σχετικών με την κτηνοτροφία και τη γεωργία, στην προστασία και αειφόρο διαχείριση του περιβάλλοντος, στη διευθέτηση των προβλημάτων μεταξύ κτηνοτρόφων και γεωργών και, τέλος στην εξασφάλιση της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων.

Με την εκτίμηση ότι η διαμεσολάβηση της Αρχής συνέβαλε καθοριστικά στην προώθηση των σύννομων ενεργειών της Διοίκησης και με την βεβαιότητα ότι οι εισηγήσεις της Αρχής στο παρόν έγγραφο θα ληφθούν σοβαρά υπόψη για κάθε νεότερη πράξη και απόφαση, ο Συνήγορος του Πολίτη παραμένει στη διάθεση όλων των αρμοδίων για κάθε σχετική πληροφορία.