

Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΑΑΡΧΟΥΣ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ

Βασίλης Κ. Δωροβίνης
Ξενίας 28 – Αθήνα (11528)

KEYWORDS: Πρόσβαση στη Πληροφόρηση, Συμμετοχή, Δικαιοσύνη, Σύμβαση του Ααρχους, Περιβάλλον.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ:

Τον Ιούνιο του 1998 υπογράφηκε στο Άαρχους της Δανίας, με πρωτοβουλία της Οικονομικής Επιτροπής του ΟΗΕ, διεθνής Σύμβαση με αντικείμενο την πληροφόρηση σε θέματα περιβάλλοντος, την συμμετοχή των πολιτών σε αποφάσεις που αφορούν το περιβάλλον και την πρόσβασή τους στη Δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα. Η Ελλάδα υπήρξε μεταξύ των κρατών που υπέγραψαν τη Σύμβαση, αλλά μέχρι σήμερα δεν την κυρώνει. Στην εισήγηση εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους επιβάλλεται η κύρωσή της.

THE AARHUS CONVENTION AND GREECE

Vassilis Dorovinis
28, Xenias str. – Athens (11528)

KEYWORDS: Access to information, Participation, Justice, Aarhus Convention, Environment.

SUMMARY

In the city of Aarhus in Denmark, in June 1998 and on the initiative of the Economic Committee of the UN, an International Convention was signed on information, participation of citizens in decision-making and access to justice on environmental issues. Greece, although among the signatory parties, has not yet ratified this Convention. In the following text the main reasons for which the ratification of Aarhus Convention is compelling, are presented.

Τον Ιούνιο του 1998 υπογράφηκε στο Άαρχους της Δανίας η διεθνής Σύμβαση για την περιβαλλοντική πληροφόρηση, τη συμμετοχή των πολιτών σε αποφάσεις που αφορούν το περιβάλλον και την πρόσβασή τους στη Δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα, ενώ στις 30 Οκτωβρίου 2001 τέθηκε σε ισχύ αφού, σύμφωνα με την ειδική διάταξή της, περισσότερες από 16 χώρες την είχαν ήδη κυρώσει. Η προώθηση αυτής της Σύμβασης έγινε από την Οικονομική Επιτροπή του ΟΗΕ για την Ευρώπη, ενώ η υπογραφή της έγινε από 35 χώρες, μεταξύ των οποίων

εκείνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και η ίδια η Ε.Ε. ως οντότητα), οι πρώην της Σοβιετικής Ένωσης, οι Η.Π.Α., ο Καναδάς και το Ισραήλ.

Η υπογραφή και η θέση σε ισχύ της Σύμβασης αποτελεί προϊόν μακράς διεργασίας, με αφετηρία μια διάσκεψη, την πρώτη πανευρωπαϊκή, ανεξάρτητων περιβαλλοντικών και οικολογικών οργανώσεων, που οργανώθηκε τον Μάρτιο του 1990. Στη διάσκεψη αυτή διαπιστώθηκε το έλλειμμα της συμμετοχής των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος, έλλειμμα που αλλού λιγότερο και αλλού περισσότερο αποτελούσε πραγματικότητα σε Ανατολή και σε Δύση, ενώ οι ιδέες που διατυπώθηκαν τελικά συνοψίστηκαν με κατεύθυνση τους τρεις τομείς που προαναφέραμε. Συντάχθηκε ένα γραπτό κείμενο – έκκληση, με αποδέκτη την Οικονομική Επιτροπή του ΟΗΕ, που την ίδια εποχή συνεδρίαζε στο Μπέργεν της Νορβηγίας, με σκοπό την προπαρασκευή κειμένων για την Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για το Περιβάλλον στο Ρίο ντε Τζανέιρο (1992). Στην έκκληση περιλαμβανόταν το αίτημα να συμπεριληφθεί στο Ρίο και ένας Χάρτης Δικαιωμάτων στο Περιβάλλον.

Ξέρουμε ότι από την Συνδιάσκεψη του 1992 δεν προέκυψε τέτοιος Χάρτης, διατυπώθηκε όμως μεταξύ των Αρχών της Χάρτας του Ρίο και μία γενική ρήτρα (10^η Αρχή), τόσο για τη συμμετοχή των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος, όσο και στην λήψη αποφάσεων που τους αφορούν. Άνοιξε, έτσι, ο δρόμος για τη θέσπιση πιο συγκεκριμένων ρυθμίσεων, λεπτομερέστερων, που μετά την κύρωσή τους από τα υπογράφοντα κράτη, θα μπορούσαν να αποτελέσουν δεσμευτικά νομοθετικά κείμενα, που θα εξασφάλιζαν την ενεργητική συμμετοχή των πολιτών στην προστασία του περιβάλλοντος.

«Κινητήρια δύναμη» για την τελική διατύπωση της Σύμβασης του Άαρχους, από την πλευρά των περιβαλλοντικών οργανώσεων, υπήρξαν δύο συσπειρώσεις επιμέρους οργανώσεων, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος και το ECOFORUM. Ήδη ανά διετία εκπρόσωποι και των δύο συναντώνται σε διάφορες πόλεις της Ευρώπης, εξετάζουν την πορεία κύρωσης και εφαρμογής της Σύμβασης, πιέζουν για την κύρωσή της από όσα κράτη δεν την έχουν υπογράψει ακόμη, και ετοιμάζουν την σύνταξη συγκεκριμένων θέσεων, ενόψει της μελλοντικής αναθεώρησης της Σύμβασης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το τελικό κείμενό της του 1998 υπήρξε προϊόν συμβιβασμού, μεταξύ των πιο ανοιχτών και προοδευτικών αντιλήψεων (ιδίως των σκανδιναβικών χωρών, αλλά και πολλών του πρώην «Ανατολικού μπλόκ») και των πιο στενών και συντηρητικών, όπως εκφράστηκαν ιδίως από τη Γερμανία και τη Ρωσία.

Οι τρεις «τυλώνες» της Σύμβασης

Τρεις είναι οι βασικοί άξονες της δομής της Σύμβασης του Άαρχους, οι «τυλώνες» όπως καθιερώθηκε να λέγεται και να γράφεται.

1. Πρώτη επιδίωξη είναι να αποκτήσουν οι πολίτες μεγαλύτερη δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος, μάλιστα στις χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπου από το 1990 έχει εισαχθεί η Οδηγία 90/313/ΕΟΚ για την περιβαλλοντική πληροφόρηση), οι οποίες κατά κανόνα στερούνταν νομοθετικών ρυθμίσεων για το θέμα αυτό. Απώτερος στόχος είναι η εμπέδωση της διαφάνειας, η συνεργασία των κατά τόπους Αρχών με τους πολίτες και η καθιέρωση της λογοδοσίας εκ μέρους τους σε θέματα περιβάλλοντος.
2. Δεύτερη επιδίωξη είναι η διασφάλιση για τους πολίτες δυνατοτήτων να διατυπώνουν απόψεις για θέματα περιβάλλοντος με θεσμικά κατοχυρωμένο τρόπο και να εξασφαλιστεί ώστε, όσοι λαμβάνουν τελικές αποφάσεις για το περιβάλλον, να παίρνουν σοβαρά υπόψη

τους τις απόψεις αυτές , με απώτερο σκοπό να περάσουμε σε μία κατάσταση διαφορετική από τη σημερινή, όπου διάφορα λόμπυ ή «κλειστά γραφεία» της Διοίκησης ασκούν αποκλειστικά κανονιστικό ρόλο σε θέματα περιβάλλοντος, ενώ οι συνειδητοί πολίτες, που εκφέρουν γνώμη μετά λόγου γνώσεως, να είναι αναγκασμένοι εκ των πραγμάτων να ασκούν ρόλο αποκλειστικά διαμαρτυρομένων ομάδων.

3. Τρίτη επιδίωξη είναι να εξασφαλιστεί στους πολίτες και στους φορείς τους ευχερής πρόσβαση στη Δικαιοσύνη, κάθε είδους και βαθμού, σε περιπτώσεις προσβολής του περιβάλλοντος ή αμέλειας ως προς αυτό. Σε εποχή διόγκωσης του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας, συρρίκνωσης της νομοθετικής και συνειδητών προσπαθειών για καθυπόταξη της δικαστικής, όταν μάλιστα σημειώνεται και εδώ και αλλού ανεπίτρεπτη διαπλοκή της εκτελεστικής εξουσίας με ποικίλα συμφέροντα εμπνεόμενα από μία άμετρη κερδοσκοπία, είναι ευνόητο ότι η εξασφάλιση ευχερούς πρόσβασης στη Δικαιοσύνη αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ για μία ισορροπημένη προστασία του περιβάλλοντος. Τούτο σημαίνει ότι εξασφαλίζονται μηχανισμοί τέτοιοι ώστε οι πολίτες να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τα ποικίλα κόστη δικαστικών προσφυγών, αλλά και ότι δημιουργούνται και μηχανισμοί που θα τους επιτρέπουν τη χρήση επιστημονικής προσέγγισης των επιμέρους περιβαλλοντικών ζητημάτων, η οποία συχνά απαιτεί ακόμα μεγαλύτερα κόστη.

Όπως αναφέρεται στο Προοίμιο της Σύμβασης, η ενημέρωση και η ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για την προστασία του, διότι συμβάλλουν στη λήψη των σωστών αποφάσεων στα πλαίσια της σχετικής πολιτικής, αλλά και στην αποτελεσματική εφαρμογή τους. Με την ίδια τη Σύμβαση και με τους ειδικότερους όρους της, τα δικαιώματα των πολιτών στην πληροφόρηση και στη συμμετοχή γίνονται συγκεκριμένα, ενώ θεσπίζονται απτές διαδικασίες για την αποτελεσματική άσκησή τους.

Η Σύμβαση του Ααρχους και η Ευρωπαϊκή Ένωση

Όπως προείπαμε, η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως ξεχωριστή νομική και θεσμική οντότητα, ήταν μεταξύ αυτών που υπέγραψαν τη Σύμβαση του Ααρχους τον Ιούνιο του 1998. Μέχρι σήμερα, όμως, εξακολουθεί να μη την κυρώνει, αν και στην πράξη σημειώνουμε ότι νέες ρυθμίσεις και διατάξεις στο χώρο του Κοινοτικού Δικαίου έχουν σαφώς την αφετηρία τους σε διατάξεις της Σύμβασης. Έτσι, στην πρόσφατη Οδηγία 2003/35/EK σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον, στην έννοια του όρου δημόσια αρχή περιλαμβάνονται και τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που ασκούν έργο δημόσιας υπηρεσίας κατά παραχώρηση, ενώ στην Οδηγία 2003/4/EK η έννοια της σχετικής προς το περιβάλλον υπηρεσίας έχει εναρμονιστεί με τον ορισμό που δίνεται στη Σύμβαση. Στην ίδια (τη δεύτερη) Οδηγία, η έννοια της σχετικής με το περιβάλλον πληροφορίας έχει διευρυνθεί, και περιλαμβάνει και τα σχετικά με το περιβάλλον στοιχεία οικονομικής φύσεως, όπως για το κόστος – όφελος.

Παράλληλα, βρίσκεται σε εξέλιξη, μέχρι και τον χρόνο που γράφεται η παρούσα εισήγηση, η διαδικασία διατύπωσης μιας νέας Οδηγίας για την πρόσβαση των πολιτών στη Δικαιοσύνη. Παρόλα αυτά, οι πολλαπλασιαζόμενες Κοινοτικές ρυθμίσεις, σημειακές ή πιο ολοκληρωμένες, που έχουν αφετηρία το κείμενο της Σύμβασης, δεν αναπληρώνουν το κενό της μη κύρωσής της στο Επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Σύμβαση παραμένει λεπτομερειακή και συγκεκριμένη στα θέματα που θίγει.

Η Σύμβαση του Άαρχους και η Ελλάδα

Η χώρα μας υπήρξε παρούσα, με πολυμελή αντιπροσωπεία, στην διάσκεψη του Άαρχους και υπέγραψε τη Σύμβαση. Μέχρι σήμερα, όμως, και παρά τις επίσημες διαβεβαιώσεις, όπως λ.χ. της Υφυπουργού Περιβάλλοντος σε επίσημη ημερίδα, τον Ιανουάριο του 2002, αποφεύγεται η προώθηση στη Βουλή της σχετικής διαδικασίας για την κύρωσή της. Πού βρίσκονται τα πράγματα στη χώρα μας ως προς τους τρεις «πυλώνες» της Σύμβασης; Ως προς τον πρώτο, δηλαδή την περιβαλλοντική πληροφόρηση, υπάρχει μερική κάλυψη από την εισαγωγή της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ για την ελευθερία πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, με την κοινή υπουργική απόφαση 77921-1440-6-9-1995 (ΦΕΚ 795, Β', 14-9-95), η οποία δημοσιεύτηκε υπό την απειλή παραπομπής της χώρας μας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τη μη εισαγωγή της.

Ως προς τον δεύτερο «πυλώνα», το κενό είναι σχεδόν ολοκληρωτικό: πέρα από την εξειδικευμένη ρύθμιση της Σύμβασης, η γενική αρχή που την διέπει είναι της συμμετοχής των πολιτών στη χάραξη κάθε πολιτικής για το περιβάλλον, και εδώ απέχουμε παρασάγγας (όπως ανάλογα και για την περιβαλλοντική πληροφόρηση, όπου η γενική αρχή της Σύμβασης αφορά τον ενεργητικό και δυναμικό χαρακτήρα της πληροφόρησης, με την επιβολή της υποχρέωσης να τηρούνται τα χρήσιμα στοιχεία σε κάθε περίπτωση και να δημιουργούνται οι απαραίτητες προϋποθέσεις για να καθίσταται εφικτή η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος στην πληροφόρηση)...

Ας απαριθμήσουμε τις πλέον εμφανείς περιπτώσεις. Στο Κοινοβούλιό μας είναι ανύπαρκτη κοινοβουλευτική επιτροπή για το περιβάλλον, ενώ γενικά δεν είναι υποχρεωτικές οι δημόσιες ακροάσεις πολιτών και των φορέων τους, κατά εξεταζόμενο θέμα. Στα υπουργεία και σε θέματα περιβάλλοντος επίσης είναι ανύπαρκτη η υποχρέωση συσκέψεων με τους πολίτες και τους φορείς τους, όπως και η υποχρέωση συσκέψεων με τους πολίτες και τους φορείς τους, όπως και η υποχρέωση να ληφθούν σοβαρά υπόψη οι τεκμηριωμένες απόψεις τους. Μια ειδική διαδικασία προβλέπεται για τη γνώση από τους πολίτες των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αλλά και εδώ το χρονικό περιθώριο που έχει καθιερωθεί είναι απαγορευτικό, κατά κανόνα, για σοβαρή ενημέρωση, τεκμηρίωση και κατάθεση έγκυρης γνώμης εκ μέρους τους. Ακόμη και αν τούτο καταστεί εφικτό, η όλη διαδικασία έχει οργανωθεί έτσι, ώστε ακόμη και αυτή η γνώμη να αποτελεί απλή «παρονυχίδα» στην όλη γνωμοδότηση των νομαρχιακών συμβουλίων, που και αυτή είναι μη υποχρεωτική για την κεντρική Διοίκηση. Επιπλέον, για θέματα όπως της κύρωσης συμβάσεων από τη Βουλή με μεγάλες εργολαβοκατασκευαστικές εταιρίες, για «μεγάλα έργα», εφευρέθηκε το «κόλπο», με αφετηρία την υπόθεση της Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού, να εκδίδονται περιβαλλοντικοί όροι με τον ίδιο τον νόμο που κυρώνει τη σύμβαση, ώστε να αποκλείεται ακόμα και ο εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχός τους.

Γενικά, η Διοίκηση εμφανίζεται να μην επιθυμεί τη συνεργασία και τον ενεργητικό ρόλο των πολιτών στα θέματα του περιβάλλοντος, και ασφαλώς η ύπαρξη ενός ενιαίου υπουργείου για δημόσια έργα και περιβάλλον, μοναδική περίπτωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση σήμερα και κατάλοιπο της περιόδου των καταστροφών του Β' Παγκοσμίου Πολέμου (και των καταστροφών, σε εμάς, και του Εμφυλίου Πολέμου), δεν αποτελεί με κανένα τρόπο ενθάρρυνση για τέτοια συμμετοχή. Έτσι κι αλλιώς, είναι αδύνατος στρατηγικός σχεδιασμός και εφαρμογή του σε θέματα φυσικού και ιστορικού περιβάλλοντος, αξεχώριστων στην Ελλάδα.

Ως προς τον τρίτο «πυλώνα», η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη, καταρχήν και τουλάχιστο σε σύγκριση με άλλες χώρες στην Ευρώπη, δεν είναι απαγορευτική για τους πολίτες και τους

φορείς τους (είναι άλλο, βέβαια, το ζήτημα κατά πόσο οι ίδιοι αυτοί πολίτες και για θέματα που δεν θίγουν ευθέως το προσωπικό συμφέρον τους, όπως το αντιλαμβάνονται πολλοί στην Ελλάδα, είναι διατεθειμένοι να «βάλουν το χέρι στην τσέπη»). Όμως παραμένουν κατά κανόνα υψηλά τα κόστη τεκμηρίωσης και ολοκληρωμένων επιστημονικών εκτιμήσεων. Ιδιαίτερα στις περιπτώσεις αυτές η Σύμβαση ανοίγει νέους δρόμους.

Πριν κλείσουμε θα πρέπει, επίσης, να τονίσουμε ένα άλλο μεγάλο έλλειμμα, εκείνο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς αποφάσεις των δικαστηρίων υπέρ του περιβάλλοντος. Ο νέος νόμος 3068/2002 για το θέμα αυτό (ΦΕΚ 274, Α΄) παρουσιάζει βασικά μειονεκτήματα, που μειώνουν κατά πολύ την αποτελεσματικότητά του, αφού δεν καθιερώνει σύστημα άμεσης εφαρμογής τους, αφορά μόνο τις ...μέλλουσες αποφάσεις, δημιουργεί ευχέρειες για τη Διοίκηση να δυστροπεί κ.ά.π.

Θα πρέπει, τέλος, να πούμε ότι η Ελληνική Εταιρεία για την Προστασία του Περιβάλλοντος και της Πολιτιστικής Κληρονομιάς υπήρξε ο μοναδικός φορέας στην Ελλάδα που προσπάθησε να προωθήσει τις διαδικασίες για την περιβαλλοντική πληροφόρηση και για την κύρωση της Σύμβασης του Άρχους: το 2000 οργάνωσε στο Ινστιτούτο Γκαίτε ημερίδα για το δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και για την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ και εξέδωσε τα Πρακτικά της, το 2003 οργάνωσε στο Ιωνικό Κέντρο δεύτερη ημερίδα για τη Σύμβαση του Άρχους και εξέδωσε όλες τις εισηγήσεις και το κείμενο της Σύμβασης, ενώ το 1996 είχε δημοσιεύσει Πρακτικό Οδηγό για την ελευθερία πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση (με συγγραφέα την εισηγήτη της παρούσας). Τα Πρακτικά και ο Οδηγός διανεμήθηκαν σε όλες τις περιβαλλοντικές οργανώσεις της χώρας και σε πολλούς άλλους φορείς, ενώ αναλήφθηκαν και διαβήματα προς τη Διοίκηση για την κύρωση της Σύμβασης του Άρχους. Στην ίδια την διατύπωσή της η Ελληνική Εταιρεία έπαιξε ενεργητικό ρόλο, με τη συμμετοχή εκπροσώπων της σε όλες τις διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Γραφείου Περιβάλλοντος και του ECOFORUM.